БИБЛИОТЕКА НАЦИОНАЛЬНОГО
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ИНСТИТУТА
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е. М. ПРИМАКОВА

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

WWW.IMEMO.RU

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Содействие международному развитию как инструмент внешней политики

Зарубежный опыт

Ответственные редакторы:
В.Г. Барановский, Ю.Д. Квашнин,
Н.В. Тоганова

Москва
ИМЭМО РАН
2018

УДК 327.81
ББК 66.4(0)
Соде 571

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:
доктор политических наук В.И. Васильев
кандидат экономических наук А.В. Абрамова

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ (проект № 15-07-00061)

Соде 571

Содействие международному развитию как инструмент внешней политики:
зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В. Тогановой. – М.:
ИМЭМО РАН, 2018. – 248 с.

ISBN 978-5-9535-0548-2

DOI:10.20542/978-5-9535-0548-2

В современном мире помощь развитию способствует формированию позитивного имиджа страны-донора за рубежом, обеспечивает внутринациональную поддержку ее действий на международном поле, содействует национальному бизнесу в его активности, ориентированной вовне, особенно при выходе на рынки развивающихся стран. От эффективности проводимой страной политики в области оказания помощи на цели развития все больше зависят ее престиж, статус, внешнеполитические возможности в более широком плане. В настоящей коллективной монографии предпринята попытка сравнительного анализа помощи развитию, осуществляемой как новыми, так и традиционными странами-донорами. В качестве основного «кейса» выбраны страны постсоветского пространства, которые, согласно Концепции государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию, являются приоритетным регионом – получателем российской помощи. Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, а также всех интересующихся актуальными вопросами помощи развитию.

International development assistance as foreign policy tool: foreign experience / V. Baranovsky, Yu. Kvashnin, N. Toganova, eds. – Moscow, IMEMO, 2018. 248 p.

ISBN 978-5-9535-0548-2

DOI:10.20542/978-5-9535-0548-2

In today's world the international development assistance is gaining value as one of the crucial elements of foreign policy, helps to maintain the donor countries' image abroad, provides domestic support for their actions in the international field, as well as activity of national business in foreign states, especially its expansion towards fast-growing emerging markets. Those countries with efficient development policies do have better chances to improve their status abroad and raise their profile in international relations. This study is focused upon comparing the development assistance policies carried out by both new and traditional donor countries, especially in the post-Soviet space, which is a priority recipient region for Russian aid. The analysis is addressed to researchers, political and economic observers, high-school teachers, post-graduate scholars and all those interested in modern developmentalism.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0548-2

© ИМЭМО РАН, 2018

© Коллектив авторов, 2018

Оглавление

Введение	7
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	11
Глава 1. Содействие международному развитию в XXI веке: понятийный аппарат и основные тенденции	13
<i>Типологические характеристики</i>	<i>13</i>
<i>Формы ОПР и структура распределения помощи</i>	<i>18</i>
<i>Особенности интерпретации статистических данных</i>	<i>23</i>
<i>География и динамика глобальных потоков СМР</i>	<i>25</i>
Глава 2. США	31
<i>Помощь развитию во внешнеполитической стратегии США во второй половине XX века</i>	<i>31</i>
<i>Современный этап развития политики оказания зарубежной помощи</i>	<i>36</i>
<i>Институциональная структура</i>	<i>37</i>
<i>Актуальные тенденции финансирования направлений зарубежной помощи</i>	<i>41</i>
<i>Политика оказания помощи на постсоветском пространстве</i>	<i>46</i>
Глава 3. Европейский союз	57
<i>Ориентиры внешней политики ЕС</i>	<i>57</i>
<i>ЕС как донор</i>	<i>60</i>
<i>Помощь ЕС постсоветским странам</i>	<i>63</i>
Глава 4. Британское содействие международному развитию: традиции и реформы	71
<i>Особенности участия Великобритании в содействии международному развитию</i>	<i>71</i>
<i>Британская помощь после возвращения к власти консерваторов</i>	<i>74</i>
<i>Содействие развитию Украины до и после евромайдана</i>	<i>77</i>
<i>Британские проекты в странах Центральной Азии</i>	<i>82</i>
Глава 5. Германская помощь в контексте новых вызовов в экономике и безопасности	89
<i>Место и роль помощи развитию во внешней политике</i>	<i>89</i>
<i>Организационная структура и географические приоритеты</i>	<i>91</i>
<i>Безопасность — ключевой аспект после терактов 11 сентября</i>	<i>95</i>
<i>Помощь развитию как инструмент обеспечения экономических интересов</i>	<i>98</i>
Глава 6. Скандинавские страны	105
<i>Скандинавская модель: основные характеристики и особенности формирования</i>	<i>105</i>
<i>Норвегия</i>	<i>108</i>

<i>Швеция</i>	111
<i>Финляндия</i>	113
<i>Дания</i>	115
<i>Помощь развитию постсоветских стран (Центральная Азия и Украина)</i>	117
Глава 7. Страны Вишеградской группы	125
<i>Объемы и динамика предоставляемой помощи</i>	125
<i>Географические приоритеты и основные направления помощи</i>	127
<i>Помощь Украине до и после кризиса 2014 г.</i>	130
Глава 8. Турция	135
<i>Первые проекты</i>	136
<i>Переосмысление роли ОПР во внешней политике в 2000-е гг.</i>	138
<i>Турецкая помощь постсоветским странам</i>	143
<i>Проблемы и перспективы</i>	147
Глава 9. Стратегии КНР, Республики Корея и Японии в области содействия развитию	151
<i>Стратегия и приоритеты</i>	152
<i>Институты и механизмы</i>	154
<i>Политика предоставления помощи</i>	157
<i>Объемы и структура ОПР</i>	159
<i>Политика содействия развитию стран Центральной Азии</i>	162
<i>Помощь развитию Украины</i>	167
<i>Восточноазиатские доноры: соперники и партнеры</i>	169
ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО	173
Глава 10. Иностранная помощь постсоветским странам: динамика и структура ...	175
<i>Вызовы развития и пути их преодоления</i>	175
<i>Помощь постсоветским странам в 1992–2015 гг.</i>	178
<i>Распределение потоков помощи после кризиса в Украине</i>	182
<i>Структура донорского сообщества</i>	185
<i>Особенности распределения помощи в странах Центральной Азии</i>	186
<i>Особенности распределения помощи в Украине</i>	191
Глава 11. Восприятие внешней помощи в странах Центральной Азии	197
<i>ЕАЭС как потенциальный инструмент помощи развитию</i>	198
<i>Восприятие российской помощи</i>	202
<i>Китай как донор и торгово-экономический партнер</i>	205
<i>Оценка западной помощи</i>	207
Глава 12. Содействие развитию: взгляд из Украины	211
<i>Несколько слов о сложностях количественной оценки</i>	211

<i>Подходы руководства Украины к получению помощи развитию</i>	<i>212</i>
<i>Эволюция мотивов доноров.....</i>	<i>214</i>
<i>Ядерная безопасность и начало геополитической борьбы (1994–2004 гг.).....</i>	<i>217</i>
<i>Ужесточение условий помощи и российская альтернатива (2005–2013 гг.)</i>	<i>222</i>
<i>Помощь — основа нового государства и контрактов для западных компаний (2014–2017 гг.)</i>	<i>227</i>
<i>Российский опыт.....</i>	<i>234</i>
<i>Подведение итогов.....</i>	<i>235</i>
Заключение	243
Список сокращений.....	245

Введение

Политика помощи развитию (содействия международному развитию, СМР) изначально проводилась наиболее богатыми государствами Запада в отношении стран третьего мира и была призвана минимизировать негативные последствия их экономического отставания. Однако со временем она трансформировалась в неотъемлемую часть внешней политики, стала занимать видное место в арсенале средств, используемых для воздействия на внешний мир. Политику СМР начинают проводить не только страны, которых относят к числу преуспевших в экономическом отношении, но и многие развивающиеся государства. Изменились идейные основы СМР и его целеполагание: наряду с благородными мотивами поддержки слабых и нуждающихся все отчетливее стали звучать аргументы, связанные с политическими и экономическими интересами стран-доноров, продвигаемые бизнес-сообществами.

Значимость этого инструмента осознана многими странами. В некоторых из них он институционализирован: к примеру, в ФРГ существует министерство помощи развитию, которое, реализуя цели собственно правительства, одновременно выступает в роли платформы для согласования интересов различных игроков — бизнеса, неправительственных организаций, компаний оборонно-промышленного комплекса, ведущих деятельность в развивающихся странах, а также согласует национальные интересы с интересами международных организаций. В других странах, при отсутствии соответствующего министерского ведомства (например, в США), ответственные за помощь развитию структуры также вносят весомый вклад в решение внешнеполитических задач. Механизмы СМР возникают и в странах, которые стали наращивать свой экономический потенциал и внешнюю активность в последние десятилетия: так, Китай и Республика Корея успешно используют их для реализации своих интересов за рубежом.

Помощь развитию становится важным элементом политического и пропагандистского обеспечения усилий страны в плане воздействия на окружающий мир, будь то меры по снижению международной напряженности, борьба с терроризмом или использование механизма санкций и т.п. — вплоть до поддержки военных операций стран-доноров.

В общем плане можно выделить следующие основные функции СМР как составной части арсенала внешнеполитических механизмов: (i) формирование позитивного имиджа страны-донора за рубежом; (ii) обеспечение внутринациональной поддержки ее действий на международном поле; (iii) содействие национальному бизнесу в его активности, ориентированной вовне, особенно при экспансии в страны с формирующимися рынками.

Вопрос о соотношении разных аспектов помощи развитию и их интеграции в проводимую страной внешнюю политику, с одной стороны, и более широкую динамику международных процессов — с другой, требует серьезного концептуального осмысления. Адекватное представление о характере помощи развитию, возлагаемых на нее функций и решаемых с ее использованием задач необходимо для получения соответствующей сегодняшним реалиям картины взаимодействия участников международной жизни, понимания особенностей и возможностей их влияния на внешнюю среду.

В зарубежных научных сообществах проблематика развития (девелопменталистика) становится все более значимым исследовательским

направлением. В отечественной науке содействие международному развитию долгое время рассматривалось преимущественно в контексте изучения внешнеэкономических связей. Главным образом внимание специалистов было сосредоточено на экономическом сотрудничестве СССР с развивающимися странами, в первую очередь — социалистической ориентации. Опыт капиталистических стран как доноров изучался достаточно поверхностно, только на основе открытых статистических источников и в качестве подтверждения тезиса об эксплуататорской, неокOLONиальной природе политики империалистических стран.

С распадом СССР и превращением РФ в получателя внешней помощи российские ученые практически потеряли интерес к тематике СМР. Определенное его возрождение началось только во второй половине 2000-х годов — после принятия руководством страны политического решения о возвращении в ряды доноров. Первые труды по этой проблематике¹ были разработаны в рамках так называемой парадигмы освоения. Своей целью они ставили ознакомление широкой общественности с основными тенденциями в данной сфере, а не их подлинно научное осмысление. Со временем в ряде ведущих вузов (НИУ ВШЭ, МГИМО (У) МИД РФ, МГУ имени М.В. Ломоносова) и учреждений РАН (ИМЭМО) стали возникать отдельные центры и рабочие группы, которые регулярно публикуют аналитические материалы по проблемам СМР. Наиболее востребованными направлениями исследований стали деятельность многосторонних структур — «большая двадцатка», «большая семерка» («большая восьмерка»), БРИКС — в сфере развития, политика РФ как донора на постсоветском пространстве и т.п.

За рубежом девелопменталистика начала формироваться как отдельное научное направление еще в 1950-е годы. Был накоплен огромный массив теоретических и практических подходов к разным аспектам СМР. Практически в каждом крупном научном центре по обе стороны Атлантики существуют исследовательские группы, разрабатывающие данную проблематику.

В рамках ОЭСР страны, относящиеся к числу традиционных доноров, объединены в Комитет содействия развитию; долгое время ученые из этих стран в своих исследованиях основной акцент делали на объяснении специфики ассигнования средств на цели СМР. Прежде всего оценивалась корреляция внешнеполитических и внешнеэкономических интересов доноров через географическое распределение потоков помощи² с применением эконометрических методов. После распада биполярной системы и «деполитизации» помощи в ее осмыслении происходит смещение фокуса: основное внимание уделяется положению дел в странах-реципиентах, а также задачам повышения эффективности и результативности помощи. Рост интереса к изучению политических аспектов помощи на цели развития был связан с терактами 11 сентября 2001 г.,

1 См. серию учебно-тематических пособий, подготовленных НИУ ВШЭ в рамках совместного проекта «Разделяя ответственность за развитие: изучение опыта для достижения результатов»; курс лекций «Содействие международному развитию», подготовленный под эгидой Всемирного банка в рамках программы «Россия как донор».

2 См.: *McKinley R.D., Little R.* The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models // *Political Studies*. 1979. Vol. 27, Iss. 2. P. 236–250; *Alberto A., Dollar D.* Who Gives Foreign Aid to whom and why? // *Journal of Economic Growth*. 2000. Vol. 5(1). P. 33–63; *Berthélemy J.-C.* Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do all Donors Behave the same? // *Review of Development Economics*. 2006. Vol. 10(2). P. 179–194; *Nunnenkamp P., Thiele R.* Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing but Promises? // *The World Economy*. 2006. Vol. 29, Iss. 9. P. 1177–1201.

предопределившими «секьюритизацию» СМР¹ — соотнесение политики в этой сфере с императивами безопасности. Вместе с тем стало уделяться больше внимания активности новых доноров — стран БРИКС и арабских государств², а деятельность традиционных доноров на время ушла в тень.

Глобальный финансовый и экономический кризис 2008–2009 гг. придал мощный импульс исследованиям по СМР и привел к смещению акцента на изучение внутренних детерминант, определяющих щедрость стран-доноров, а также феномена негативного влияния экономических спадов на размер помощи. Однако комплексных научных проектов, основанных на компаративистской методологии и изучающих деятельность одновременно традиционных и новых доноров, в последние годы не было.

В данной коллективной монографии предпринята попытка восполнить этот пробел в научном знании, сопоставив стратегии в области СМР ключевых стран-доноров, как традиционных, так и новых. Очевидно, что в рамках одного исследования невозможно охватить политику помощи развитию во всей ее совокупности, равно как и имея в виду ее проведение в отношении всех развивающихся стран. В связи с этим в качестве основного «кейса» выбраны страны постсоветского пространства, которые, согласно Концепции государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию, являются приоритетным регионом — получателем российской помощи. Помимо выявления специфики политики СМР, осуществляемой отдельными странами (США, Великобританией, ФРГ, странами Северной Европы и Вишеградской группы, Турцией, Китаем, Японией и Республикой Корея), в книге на примере Украины и государств Центральной Азии³ затронут вопрос о восприятии зарубежной помощи странами-реципиентами.

Авторский коллектив монографии: акад. Барановский Владимир Георгиевич (ИМЭМО РАН) (введение и заключение), к.и.н. Бартенев ~~А~~ ~~А~~ ~~А~~ МГУ имени М.В. Ломоносова) (глава 1, глава 10), к.полит.н. Вода Кристина Рудольфовна (ИМЭМО РАН) (глава 9), Давыдов Алексей Андреевич (ИМЭМО РАН) (глава 2), к.полит.н. Журавлева Виктория Юрьевна (ИМЭМО РАН) (глава 2), к.и.н. Квашнин Юрий Дмитриевич (ИМЭМО РАН) (введение, глава 7, глава 8), к.и.н. Кулькова Ольга Сергеевна (ИАф РАН) (глава 4), д.полит.н. Малышева Дина Борисовна (ИМЭМО РАН) (глава 11), Растольцев Сергей Владимирович (ИМЭМО РАН) (глава 6), к.э.н. Тоганова Наталья Владимировна (ИМЭМО РАН) (введение, глава 5, заключение), к.полит.н. Уткин Сергей Валентинович (ИМЭМО РАН) (глава 3), д.э.н. Федоровский Александр Николаевич (ИМЭМО РАН) (глава 9), к.полит.н. Шишкина Ольга Владимировна (МГИМО) (глава 12).

¹ Например, см.: Woods N. The Shifting Politics of Foreign Aid // *International Affairs*. 2005. Vol. 81, Iss. 2. P. 393–409; Lind J., Howell J. Counter-terrorism and the Politics of Aid: Civil Society Responses in Kenya // *Development and Change*. 2010. Vol. 41, Iss. 2. P. 335–353.

² Manning R. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation? // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24, Iss. 4. P. 371–385; Smith K. et al. Beyond the DAC: The Welcome Role of other Providers of Development Co-operation. DCD Issues Brief. May 2010. URL: www.oecd.org/dac/45361474.pdf (дата обращения: 09.12.2017); Dreher A. Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries // *World Development*. 2011. Vol. 39, Iss. 11. P. 1950–1968; Mawdsley E. The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: Contributions from Gift Theory // *Transactions*. 2012. Vol. 37, Iss. 2. P. 256–272.

³ В монографии используются названия постсоветских стран в соответствии с Постановлением Госстандарта России от 14.12.2001 № 529-ст (ред. От 16.10.2018).

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Глава 1. Содействие международному развитию в XXI веке: понятийный аппарат и основные тенденции

Любое исследование проблем содействия международному развитию (СМР) требует аккуратного отношения к используемой терминологии и оперированию статистическими данными по соответствующим финансовым потокам. Сама категория «содействие международному развитию» (international development cooperation), широко используемая как в Российской Федерации, так и за рубежом (в том числе в доктринальных документах¹), отличается амбивалентностью и в разных государствах имеет различный смысл. В структуру СМР включается спектр разнородных по происхождению, характеру и целевому назначению финансовых потоков, главную роль среди которых, безусловно, играет официальная помощь развитию (ОПР).

При обработке массивов данных по ОПР и другим финансовым потокам, предоставляемым в целях развития, следует принимать во внимание наличие комплекса серьезных факторов, обусловленных спецификой методологии учета деятельности в данной области. Эта методология со временем претерпевала изменения, порой весьма существенные, которые нередко были обусловлены технико-бюрократическими факторами, но преимущественно диктовались соображениями политико-экономического толка. В этой главе будут обозначены основные проблемы, связанные с концептуализацией термина «официальная помощь развитию» и смежных с ним понятий, выявлены критерии выбора структуры распределения средств международными донорами, а также особенности отражения потоков содействия развитию в статистике.

Типологические характеристики

Оказание внешней помощи стало самостоятельным направлением деятельности значительного числа стран вскоре после окончания Второй мировой войны. В условиях холодной войны предоставление военной, экономической и технической помощи развивающимся странам приобрело дополнительное значение, став элементом борьбы Востока и Запада за «умы и сердца» жителей третьего мира. В международном политическом лексиконе появляется категория «официальная помощь развитию», что было обусловлено факторами разного порядка.

С одной стороны, развитыми странами двигало вполне утилитарное стремление формализовать процедуры сбора статистических данных по быстрорастущему объему помощи с целью сопоставлять показатели друг друга и облегчить принятие политических решений, подводя под них более серьезную информационно-аналитическую базу. С другой стороны, в связи с активными процессами деколонизации росла объективная потребность в установлении определенных целевых ориентиров по объему помощи развивающимся странам, получившим независимость. В этих новых политико-экономических условиях без формализованного статистического показателя было не обойтись.

¹ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (утверждена указом Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102349040> (дата обращения: 08.06.2017)

Работа по мониторингу потоков помощи развитию начала осуществляться в 1961 г. Группой по содействию развитию (Development Assistance Group) Организации европейского экономического сотрудничества, трансформировавшейся вскоре в Комитет по содействию развитию ОЭСР (далее КСР ОЭСР) под руководством А. Мэддисона¹. А 1962 г. были сформулированы первые инструкции по предоставлению статистической отчетности по ОПР. В 1966 г. они были уточнены: в частности, прекратился сбор данных по займам на поставки вооружений. Отныне в статистику попадали только потоки, нацеленные на содействие *развитию* (курсив мой. — В.Б.).

По результатам деятельности Ситуативной рабочей группы по статистическим вопросам в 1969 г. в КСР ОЭСР были определены критерии отнесения финансовых потоков к ОПР, а уже через год Генеральная Ассамблея ООН установила сохраняющий свое значение и в настоящее время целевой ориентир в отношении доли помощи от валового национального дохода — 0,7%.

Критерии ОПР были дополнительно ужесточены в 1972 г. — через «кодификацию» понятия «грант-элемент»². Под ОПР отныне стали пониматься финансовые средства, предоставляемые (главным образом в целях содействия экономическому и социальному развитию на льготной основе) официальными учреждениями и агентствами государствам и территориям, которые КСР ОЭСР включил в список реципиентов ОПР, а также многосторонним институтам³. Все остальные потоки невоенной помощи, предоставляемые официальными учреждениями развитых стран, но не соответствующие критериям ОПР, стали обозначаться как «прочее официальное финансирование» (other official flows — OOF — ПОФ).

Обозначенные выше критерии ОПР оставались неизменными почти четыре десятилетия⁴. Однако в последние годы система статистического учета подверглась глубинной трансформации. В 2012 г. на Сессии высокого уровня по линии КСР ОЭСР было принято стратегическое решение модернизировать стандарты сбора статистических данных, чтобы они лучше отражали текущее состояние глобальной системы СМР, обеспечивали целостность и сопоставимость данных, а также способствовали мобилизации ресурсов для реализации новой повестки дня глобального развития на период до 2015 г., которая должна прийти на смену Целям развития тысячелетия, принятым в 2000 г.⁵

1 OECD–DCD. Measuring Aid — 50 years of DAC statistics — 1961–2011. OECD. Paris, May 2011. URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf> (дата обращения: 08.06.2017)

2 Scott S. The Accidental Birth of 'Official Development Assistance'. OECD Development Cooperation Working Paper 24. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org> (дата обращения: 08.06.2017)

3 Hynes W., Scott S. The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward. OECD Development Co-operation Working Papers. 2013. No 12. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en> (дата обращения: 08.06.2017)

4 Подробнее см.: Глазунова Е.Н. Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 126–146; Глазунова Е.Н. Теоретические аспекты содействия международному развитию: современный дискурс // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2014. № 2. С. 3–33.

5 OECD–DAC. 2012 DACHLM Communiqué. 05.12.2012. URL: <https://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202012%20final%20ENGLISH.pdf> (дата обращения: 08.06.2017)

В декабре 2014 г. участниками очередного Совещания высокого уровня КСР ОЭСР¹ были достигнуты исторические договоренности по четырем основным пунктам.

1. *Изменение принципов учета.* Страны — члены КСР ОЭСР решили учитывать при расчете объема ОПР не полный объем льготного займа, а только его «льготную» часть («скидку»). Что касается прочего официального финансирования, то список потоков, относимых к данной категории, был существенно расширен, и сегодня он включает гранты развивающимся странам, предоставляемые в представительских или преимущественно коммерческих целях; кредиты на цели развития с недостаточно высоким уровнем льготности; экспортные кредиты для компаний из страны-донора; приобретение правительствами и центральными банками облигаций, выпускаемых многосторонними банками развития на рыночных условиях, и пр.²

2. *Мобилизация дополнительных финансовых ресурсов в целях развития из частных источников.* Признав возросшее значение частного капитала в финансировании международного развития, министры стран — членов КСР ОЭСР также приняли решение активизировать усилия на двух направлениях. Первое — разработать методологию отслеживания ОПР, предоставляемой в целях стимулирования инвестиций частного сектора в развитие (в форме государственных гарантий по кредитам, инструментов страхования, покупки акций и т.д.). Второе — разработать международный стандарт точного измерения объема финансовых ресурсов, мобилизуемых с помощью такого рода усилий официальными учреждениями стран-доноров и международными организациями. Цель подобных изменений состоит в создании статистических «стимулов» к большей мобилизации ресурсов из частных источников в целях финансирования устойчивого развития³.

3. *Перенаправление ресурсов в пользу наиболее нуждающихся стран.* С целью преодолеть тенденции к снижению объема ОПР, предоставляемой наименее развитым странам (НРС), государства — члены КСР ОЭСР договорились смягчить требования и условия предоставления помощи следующим группам реципиентов: странам с низким уровнем дохода, НРС, малым островным государствам, а также неустойчивым и затронутым конфликтами государствам.

4. *Учреждение новой статистической категории (в дополнение к ОПР) в целях мониторинга финансовых потоков, предоставляемых в рамках финансирования новой глобальной повестки дня развития на перспективу до 2030 г. — Целей развития тысячелетия (ЦУР).* Речь идет о категории «Общая официальная поддержка устойчивого развития» (ООПУР), которая должна включить как льготные, так и нелюбные потоки (гранты, займы, доли в акционерном капитале, венчурные капиталовложения и пр.), и отражать — с точки зрения форм

1 OECD–DAC. DAC High Level Meeting Final Communiqué. 16.12.2014. URL: <https://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf> (дата обращения: 08.06.2017)

2 OECD–DCD/DAC. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire Chapters 1–6. 08.04.2016. URL: [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCDDAC\(2016\)3FINAL.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCDDAC(2016)3FINAL.pdf) (дата обращения: 08.06.2017). P. 11–12.

3 OECD Statistics in a Post-2015 World. Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting. Addis-Abeba. July 2015. URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Addis%20flyer%20-%20HLM.pdf> (дата обращения: 08.06.2017). См. также: Benn J. et al. Amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions: Guarantees, syndicated loans and shares in collective investment vehicles. OECD Development Co-operation Working Papers. 2016. No. 26. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3xh459n37-en> (дата обращения: 08.06.2017)

финансирования и секторов — матрицу из 17 ЦУР (табл. 1.1). К настоящему времени рабочее определение ООПУР звучит следующим образом: «Общая официальная поддержка устойчивого развития объединяет все потоки ресурсов, предоставляемых из официальных источников или при их поддержке в целях обеспечения устойчивого развития в развивающихся странах и укрепления предпосылок для развития и преодоления глобальных вызовов на региональном и глобальном уровнях»¹.

Таблица 1.1

Основные различия между ОПР и ООПУР

ОПР	ООПУР
Учет средств, выделяемых государствами — членами КСР ОЭСР и другими странами, отчитывающимися о потоках СМР перед КСР ОЭСР	Учет средств от всех акторов, оказывающих содействие развитию других стран
Использование в качестве критерия «содействия экономическому и социальному развитию» определенного уровня льготности займа	Использование в качестве критерия содействия реализации повестки дня глобального развития на перспективу до 2030 г. (содействие в обеспечении глобальных общественных благ или реализации страной-получателем помощи ЦУР)
Наличие целевого ориентира для стран — членов КСР ОЭСР (0,7% от ВНД в качестве ОПР)	Отсутствие каких-либо жестко закрепленных целевых ориентиров

Источник: Steensen S. Towards a new metric for SDG financing: Introducing the concept of Total Official Support for Sustainable Development. Presentation at the UNSC side event. March 6, 2017.

Помимо изменения основополагающих критериев (типологических характеристик) ОПР, следует также отметить, что спектр финансовых потоков, квалифицируемых как ОПР, начал расширяться задолго до внесения указанных нововведений.

Пожалуй, наиболее показательные изменения — с точки зрения общей логики эволюции мирополитических процессов в XXI в. — произошли в сфере учета потоков помощи в области безопасности².

Критерии ОПР изначально исключали оказание помощи вооруженным силам стран-реципиентов, в том числе — поставки военной техники и иной военной продукции, независимо от вида финансирования (даже на безвозмездной основе); прямую поддержку военного бюджета в странах-партнерах; любые формы обучения военнослужащих; расходы на содержание вооруженных сил стран-партнеров, размещенных в странах — получателях помощи. Однако окончание холодной войны и существенное расширение числа внутренних конфликтов, требовавших внешнего вмешательства, побудили внести определенные коррективы в этот подход. В результате — в значительной степени под давлением крупнейших доноров — с

1 Ibid. P. 2.

2 Фрагмент, посвященный изменениям в учете потоков помощи в области безопасности, взят из статьи «Расходы на обеспечение мира и безопасности как компонент официальной помощи развитию: политико-экономические аспекты пересмотра правил статистического учета», подготовленной за счет гранта РНФ №15-18-30066 и представленной к публикации в сборнике материалов X Конвента РАМИ в январе 2017 г.

начала 1990-х годов в статистике ОЭСР стали учитываться дополнительные расходы на участие вооруженных сил в гуманитарных операциях¹.

После терактов 11 сентября 2001 г., обозначивших отчетливую тенденцию к усилению взаимовлияния императивов обеспечения безопасности и содействия развитию, соответствующие коррективы в методологию статистического учета стали вноситься регулярно — с периодичностью раз в 3–5 лет. В 2007 г.² в классификаторе ОЭСР появился тематический раздел «Предотвращение и урегулирование конфликтов, обеспечение мира и безопасности». Не менее важным было добавление отдельной строчки «Управление и реформирование систем безопасности», под которым подразумевалось оказание технического содействия парламентам, министерствам, органам правопорядка и юстиции развивающихся стран в целях демократизации системы безопасности и усиления общественного контроля над их функционированием. Другие мероприятия классифицировались ОЭСР следующим образом: гражданские мероприятия в сфере миростроительства, предотвращения и урегулирования конфликтов; участие в операциях ООН по постконфликтному миростроительству; реинтеграция бывших комбатантов и контроль за оборотом стрелкового оружия (за рамками участия в миротворческих операциях ООН) и пр. Кроме того, в 2006 г. страны КСР ОЭСР пришли к согласию о том, что 6% взносов членов «клуба доноров» на участие в миротворческих миссиях под эгидой ООН будут автоматически учитываться как ОПР (впоследствии по инициативе ФРГ этот показатель был увеличен до 7%).

В феврале 2016 г. в рамках последнего раунда уточнения критериев ОПР на совещании высокого уровня КСР ОЭСР были утверждены новые дополнительные оговорки. В частности, отныне разрешалось учитывать расходы на обучение военнослужащих стран — получателей помощи, если оно осуществляется либо гражданскими специалистами (предпочтительно), либо совместно гражданскими и военными специалистами, либо только военнослужащими страны-донора (в исключительных случаях) в следующих областях: 1) защита прав человека и обеспечение верховенства закона; 2) защита женщин в конфликтах и предотвращение сексуального и гендерного насилия; 3) международное гуманитарное право; 4) гуманитарная помощь и помощь при стихийных бедствиях; 5) предотвращение и лечение инфекционных заболеваний; 6) борьба с коррупцией; 7) обеспечение общественного контроля за деятельностью правительства. При этом расходы на обучение военнослужащих обращению с летальным оружием и на проведение тренингов, направленных на повышение боевого потенциала вооруженных сил, исключались из перечня расходов, соответствующих критериям ОПР³. Пожалуй, самым значимым — в долгосрочной перспективе — изменением стало включение в классификатор ОПР раздела «Предупреждение вооруженного экстремизма», содержащего ряд элементов, которые ранее не учитывались в статистике в качестве помощи развитию. По данным за 2015 г., помощь в категории «Предотвращение и урегулирование конфликтов, обеспечение мира и

1 Brzoska M. Extending ODA or Creating a New Reporting Instrument for Security-related Expenditures for Development? // Development Policy Review. 2008. Vol. 26, No. 2. P.131–150.

2 OECD–DAC. Reporting Directives for the Creditor Reporting System. DCD/DAC(2007)39/FINAL. 04.09.2007. Paris: OECD, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/1948102.pdf> (дата обращения: 08.06.2017)

3 OECD. DAC High Level Meeting Communiqué. 19.02.2016. P. 10–12. URL: <https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf> (дата обращения: 15.01.2017)

безопасности» составляет 2,1% совокупного объема помощи со стороны стран — членов КСР ОЭСР.

В ситуации, когда на фоне серьезного обострения проблем бюджетного дефицита возможности «традиционных» доноров наращивать объем помощи развивающимся странам объективно снижаются, включение новых статей в расчет показателя ОПР (а в перспективе и растворение ОПР в новой, многократно более широкой категории ООПУР) представляется неизбежным. Тем самым западные доноры стремятся одновременно минимизировать негативные последствия бюджетных ограничений, продемонстрировать развивающимся странам свое стремление выполнять взятые на себя обязательства и разделить финансовое бремя ответственности за судьбу развивающихся стран с «новыми» донорами и, самое главное, с частным сектором. Категория ОПР не исчезнет как таковая, но ее роль в глобальной системе СМР уже в среднесрочной перспективе изменится, отразив масштабные изменения в этой системе, произошедшие в XXI веке.

Формы ОПР и структура распределения помощи

Для исследования структуры распределения потоков помощи развитию, адресованных государствам СНГ, важно рассмотреть формы предоставления ОПР. Речь идет о нескольких компонентах, которые необходимо различать и в то же время соотносить друг с другом, а именно: способах оказания помощи, каналах доведения средств до реципиентов и финансовых инструментах.

Согласно последним инструкциям КСР ОЭСР, опубликованным в 2016 г.¹, в самом общем плане помощь, предоставляемая отдельными государствами-донорами, делится на два основных вида — двустороннюю помощь (bilateral aid) и многостороннюю (multilateral aid).

Категория «двусторонняя помощь» в свою очередь включает 10 различных способов ее оказания.

1) *Прямая поддержка бюджета* — финансирование бюджета страны-партнера путем передачи ему финансовых ресурсов, управляемых в соответствии с бюджетными процедурами страны-реципиента. Донор утрачивает эксклюзивный контроль над финансовыми средствами, но разделяет с реципиентом ответственность за их распределение. При этом поддержка бюджета может осуществляться по двум каналам — поддержка общего бюджета и поддержка бюджета отдельной отрасли.

2) *Финансирование бюджетов организаций, целевых программ и фондов* также предполагает отказ доноров от эксклюзивного контроля над финансовыми средствами и разделение ответственности с другими стейкхолдерами (другими акторами, от которых поступают средства, НПО, многосторонними институтами, государственно-частными партнерствами — ГЧП). Поддержка их основного бюджета, взносы в управляемые международными организациями целевые программы и фонды, а также совместное целевое финансирование — таковы три разновидности этого способа оказания помощи.

3) *Проектное финансирование*. Проект должен представлять собой набор вложений, действий и результатов, согласованных со страной-партнером и направленных на достижение определенных целей/результатов с четко обозначенным временным горизонтом, бюджетом и географической областью

1 OECD–DCD/DAC Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire Chapters 1–6... P. 42–43.

исполнения. Проекты существенным образом варьируют 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 финансируемые странами-донорами мероприятия, главными целями которых выступают повышение знаний и навыков населения развивающихся стран, передача им новых технологий.

5) *Предоставление стипендий и другие затраты на обучение студентов.* Учитывается как стоимость самих образовательных программ, так и объем сопутствующих расходов (на проживание, питание, обеспечение льготным страхованием и др.)

6) *Облегчение бремени задолженности развивающихся стран.* Осуществляется путем заключения соглашения между кредиторами об облегчении долгового бремени стран-должников; либо пересматривается график выплат процентов по кредиту и сокращается сумма выплачиваемого долга, часто на льготной основе; либо частично или полностью отменяются платежи в счет обслуживания долга в течение установленного времени.

7) *Другие административные расходы.* Сюда входят, например, расходы на реализацию программ помощи, включая проведение ситуационного анализа и аудита.

8) *Другие расходы доноров, не связанные с трансграничным перемещением финансовых средств.* К ним относятся: (а) расходы на беженцев в течение первых 12 месяцев их пребывания в стране-доноре (затраты на переезд в принимающую страну, обеспечение питанием и кровом, 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.

9) *Взыскания по грантам в рамках предоставления двусторонней помощи.*

10) *Иные выплаты по займам.*

Ключевое понятие в архитектуре СМР, очень важное с точки зрения выявления специфики той или иной национальной программы помощи или особенностей распределения потоков СМР (по стране либо отдельному региону), — канал доведения средств до получателя (aid channel). Канал, согласно подходу КСР ОЭСР, определяется как первое звено в цепочке распределения финансовых и других ресурсов по линии ОПР¹. Выделяется семь типов каналов.

1) *Государственные учреждения* — госучреждения федерального, регионального и муниципального уровней и государственные корпорации в странах-донорах, странах-партнерах или третьих странах (если речь идет о делегированном трехстороннем сотрудничестве).

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

3) *Государственно-частные партнерства и сети* — когда осуществляется поддержка их целевых программ.

4) *Многосторонние организации* — при осуществлении регулярных взносов в их бюджеты и поддержке реализуемых ими целевых программ.

5) *Образовательные, научно-исследовательские учреждения и «мозговые тресты»* — при реализации стипендиальных программ, части программ технического содействия, а также мероприятий по повышению «сознательности» и уровня знаний населения страны-донора о целях и программах развития.

6) *Учреждения частного сектора* — в стране-доноре, стране-партнере или третьей стране (в случае реализации проектов трехстороннего сотрудничества).

7) *Иные каналы доведения средств* — не соответствующие ни одной из указанных выше категорий¹.

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, а ее конечным получателем будут жертвы конфликта или природной катастрофы в развивающейся стране. С точки зрения страны-донора, каналом доведения средств будет многосторонняя организация, а для многосторонней организации этим каналом будет НПО.

Существует также принципиальное различие между «чистой» многосторонней помощью страны-донора (регулярными и обязательными взносами в бюджеты многосторонних организаций) и помощью, распределяемой ею по каналам международных организаций (aid through multilaterals). Во втором случае в статистике выделяют как «чистую» многостороннюю помощь, так и «много-двустороннюю» помощь (multi-bilateral aid), значение которой в последние годы растет. «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.

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

Кредит (заем) представляет собой транзакцию по передаче ресурсов в натуральной или денежной форме, в результате чего у заемщика формируются долговые обязательства².

Грант представляет собой трансферт в денежной или натуральной форме, не приводящий к формированию долгового обязательства у получателя. К грантам приравниваются суммы прощенного долга, гранты (трансферты) неправительственным организациям, некоторые виды затрат донора на реализацию программ помощи, а также транзакции, подобные грантам, то есть займы, по которым платежи по обслуживанию долга производятся на счет в стране-заемщике в его пользу.

Отдельно необходимо упомянуть проблему «связанности помощи». Связанная помощь (tied aid) представляет собой кредиты и гранты, предоставление которых определено условиями формальных и неформальных соглашений. Часто

1 Op. cit. P. 41–42.

2 К переменным величинам, определяющим величину грант-элемента, относятся: 1) срок выплаты долга; 2) льготный период кредитования (с момента подписания кредитного соглашения до первого платежа в погашение основной суммы долга); 3) количество платежей по погашению гранта в год; 4) длительность выплаты кредита; 5) ставка дисконтирования; 6) процентная ставка в течение льготного периода; 7) процентная ставка в течение периода выплаты долга; 8) общее количество платежей.

предоставление помощи донорами сопровождается оговорками двух типов: определяющих (а) обусловленное получение помощи (input conditionality) и (б) обусловленность результатов (output conditionality).

В первом случае ограничивается свобода выбора реципиентом поставщика и рынков товаров и услуг. Кроме того, на реципиента возлагаются обязательства соблюдать все требования и процедуры, принятые в области материально-технического снабжения страны-донора. К этому типу относится также помощь, преследующая коммерческие цели.

Во втором случае предоставление помощи обусловлено стремлением добиться от страны-реципиента пересмотра отдельных направлений внутренней или внешней политики или проведения определенных институциональных реформ. Примером такой формы может служить политика содействия развитию 1980-х — 1990-х 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, существуют 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. Частично несвязанная помощь (partly untied aid) представляет собой кредиты и гранты, которые предоставляются при условии финансирования закупок товаров и услуг в определенном перечне стран, включающем практически все развивающиеся страны и, возможно, страну-донор¹.

Характер распределения средств между различными способами, каналами и видами финансирования оказания помощи той или иной стране или региону обусловлен рядом факторов — как объективных (финансовые, организационные и человеческие возможности), так и субъективных (стратегические предпочтения доноров и их оценка рисков, сопряженных с оказанием помощи в той или иной форме). КСР ОЭСР определяет три основных типа рисков, с которыми приходится сталкиваться любому донору. Во-первых, это контекстуальные 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. Во-вторых, это программные риски — недостижения целей программ помощи или возникновения негативных последствий этих программ. В-третьих, это институциональные риски для организации, предоставляющей помощь, включая риски безопасности, коррупционные (нецелевое расходование средств) и репутационные (имиджевые), сопряженные с растратой средств или недостижением заявленных целей².

Готовность страны-донора принять на себя те или иные риски в значительной степени зависит от степени ее заинтересованности в стране-партнере. Чем выше эта заинтересованность, тем большие риски она может считать для себя приемлемыми. Если этот интерес невелик, а потенциальные риски вовлечения при этом существенны, то донору часто выгоднее минимизировать свое вовлечение на двусторонней основе, переложив все риски на многосторонние организации или

1 OECD–DCD/DAC. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS)... P. 46–47.

2 OECD. Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? OECD Publishing, 2011. P. 24–27.

третьи страны. Наоборот, артикулированный интерес в развитии взаимоотношений со страной-партнером в абсолютном большинстве случаев предопределяет максимально широкое использование каналов двусторонней помощи и отказ от деятельности через посредников в лице международных организаций, третьих стран или МНПО.

Стратегия управления рисками при оказании внешней помощи в конечном счете определяется характером целей, преследуемых страной-донором. В самом общем виде, можно выделить три группы целей: 1) политические; 2) экономические; 3) гуманитарные.

В политическом плане государство могут быть заинтересованы в укреплении лояльности правящего режима страны-реципиента или, наоборот, в его реформировании (в отдельных случаях — смещении) посредством оказания поддержки оппозиционным группам и различным структурам гражданского общества. Отдельной важной политической целью является поддержание стабильности и безопасности в стране-реципиенте — не допустить распространение трансграничных угроз (терроризма, экстремизма, неконтролируемой миграции, торговли наркотиками, оружием, людьми и т.д.), способных затронуть национальные интересы государства-донора или дружественных ему стран.

В экономическом плане государство-донор может стремиться наладить сбыт своей продукции в стране-реципиенте, получить доступ к различным видам природных ресурсов (углеводородам, урану и др.) и преференции для своих компаний.

В гуманитарном плане государство-донор может быть заинтересовано в облегчении страданий населения в государстве-реципиенте (с извлечением определенных сопутствующих политических и имиджевых дивидендов от оказания такой гуманитарной помощи), а также в поддержке близких в культурно-религиозном плане этно-конфессиональных групп.

Соответственно, можно обозначить следующие основные закономерности в распределении средств ОПР.

Во-первых, чем выше заинтересованность страны-донора в использовании ресурсов СМР для реализации своих политических интересов в стране-реципиенте, тем большую часть средств она готова выделять на эти цели. Это может осуществляться в разных формах: 1) в виде двусторонней помощи напрямую — без использования международных организаций в качестве посредников; 2) прямая поддержка общего или отраслевого бюджета — часто в виде обусловленной помощи; 3) путем предоставления грантов, т.е. безвозмездной помощи; 4) на укрепление структур управления (если главной политической целью является оказание поддержки правящему режиму) либо на поддержку гражданского общества (если главной целью является демократизация данной страны); 5) на оказание помощи в сфере образования и предоставление стипендий гражданам страны-партнера на обучение в своих образовательных учреждениях с целью воспитания элиты.

Во-вторых, чем выше заинтересованность страны-донора в использовании ресурсов СМР для продвижения своих экономических интересов в стране-реципиенте, тем большую часть средств она готова выделять 1) в виде кредитов; 2) в экономические секторы, в первую очередь на реализацию крупных инфраструктурных проектов, 3) на оказание связанной помощи.

Эти закономерности отнюдь не универсальны. Стратегии управления помощью, практикуемые разными странами, могут существенно различаться¹. Подобная гетерогенность стратегий предопределяется в первую очередь тем, что на характер использования средств оказывает влияние широкий спектр внутренних детерминант. Среди них — характер распределения полномочий между различными органами исполнительной и законодательной власти, баланс сил между политическими партиями в парламенте, настрой общественного мнения и другие факторы². В то же время механизм действия указанных закономерностей может претерпевать изменения и под влиянием экономической конъюнктуры. Поскольку помощь является «предметом роскоши», который налогоплательщики могут позволить себе лишь в том случае, если удовлетворены их базовые потребности³, склонность стран-доноров принимать на себя повышенные риски многократно снижается по мере ухудшения экономической ситуации.

Особенности интерпретации статистических данных

По состоянию на 2017 г. наиболее авторитетной и широко используемой базой статистических данных по потокам содействия международному развитию является база ОЭСР. Данные, которые с начала 1960-х годов собирает ОЭСР, широко используются как в страновых обзорах, составляемых с периодичностью раз в 4–5 лет, так и при оценке прогресса в деле выполнения различных обязательств, касающихся объемов и условий предоставления помощи. Эти данные представлены в ежегодных печатных публикациях, таких как статистическое приложение к «Отчету о сотрудничестве в целях развития» и «Географическое распределение финансовых потоков, поступающих в развивающиеся страны», а с 1998 г. доступны онлайн на официальном сайте ОЭСР⁴.

В статистике КСР ОЭСР приняты два вида представления данных: «глазами страны-донора» и «глазами страны-получателя».

За последнее десятилетие структура донорского сообщества стала значительно более диверсифицированной. Ее ядро составляют члены КСР ОЭСР: Австрия, Австралия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Греция, Дания, институты ЕС, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Словакия, Словения, США, Финляндия, Франция, ФРГ, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония. На них в 2014 г. приходилось 83% всех потоков СМР в мире — 150,8 млрд долл.⁵

1

Подробнее о различиях в стратегиях выбора между двусторонними и многосторонними каналами оказания помощи, практикуемых различными странами-донорами см. в: *Gulrajani N.* Bilateral versus multilateral aid channels: Strategic choices for donors. ODI Report. March 2016. URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf> (дата обращения: 08.06.2017)

2 Подробнее см.: *Бартенев В.И.* От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 26–41.

3 *Dudley L.* Foreign Aid and the Theory of Alliances // Review of Economics and Statistics. 1979. Vol. 61, No. 4. P. 564–571.

4 OECD-DCD/DAC. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS)... P. 4.

5 *Luijckx W., Benn J.* Emerging Providers' International Cooperation for Development. OECD Development Cooperation Working Paper 33. April 2017. P. 4–5. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/15d6a3c7-en.pdf?expires=1497167912&id=id&accname=guest&checksum=C5CEAEB742C1DC4134338197241D2BC0> (дата обращения: 08.06.2017)

Остальные 17% (32 млрд долл.) приходятся, по данным ОЭСР, на 30 развитых и развивающихся стран, которые не являются членами «клуба доноров».

Существует достаточно большое количество классификаций «новых» доноров, но, пожалуй, самый простой формализованный критерий — предоставление отчетности в КСР. Хотя КСР побуждает все страны, не являющиеся его членами, предоставлять данные о финансовых потоках для включения в базу данных, из указанных 30 стран добровольно отчитываются 2/3 (Азербайджан, Израиль, Казахстан, Кувейт, Лихтенштейн, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Тайвань, Таиланд, Восточный Тимор, Турция и ОАЕ), а также ряд стран — членов ЕС (Болгария, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Румыния, Хорватия, Эстония). При этом в большинстве случаев речь идет о предоставлении данных в обобщенном виде (хотя все больше стран предоставляют отчетность с детализацией вплоть до отдельных мероприятий)¹.

Кроме того, специалисты оценивают объемы программ СМР Бразилии, Индии, Индонезии, Катара, КНР, Колумбии, Коста-Рики, Мексики, Чили, Южной Африки.

При интерпретации статистических данных по «новым» донорам возникают следующие сложности.

1. Большая часть указанных стран предоставляют отчетность в агрегированном виде, без разбивки по отдельным проектам, в результате получить информацию о распределении помощи от этих государств по секторам или отдельным видам помощи не представляется возможным.

2. Сложно отслеживать реальную динамику изменения объемов, поскольку данные по отдельным годам не в полной мере сопоставимы. Если все крупнейшие «традиционные» доноры к моменту окончания холодной войны уже предоставляли отчетность ОЭСР в едином формате, то «новые» доноры начали предоставлять отчетность в КСР в разное время. Так, по помощи со стороны Саудовской Аравии, Кувейта или Турции данные доступны с 1992 г., по Российской Федерации — с 2010 г., а по Казахстану, недавно ставшему донором и весьма активно проявляющему себя в центральноазиатском регионе — с 2013 г.

3. Некоторые крупные «новые» доноры, в частности Российская Федерация, не предоставляют данных по «прочему официальному финансированию», а Китай и Индия пользуются этим показателем весьма активно.

4. Оценочные данные о помощи от «новых» доноров, не предоставляющих отчетность в КСР ОЭСР, в том числе от такого крупнейшего участника процессов СМР на постсоветском пространстве, как Китай, начали составляться только в последние годы. Это делает невозможным получение сопоставимых данных за весь постбиполярный период.

5. В полной мере опираться на представленные данные о помощи от зарубежных стран-доноров и экспертные оценки невозможно, поскольку в реальности помощь от крупных развивающихся стран (в первую очередь КНР) носит значительно более масштабный характер, и их присутствие в ряде регионов мира (включая Центральную Азию) весьма заметное.

Существуют и другие источники информации по потокам СМР, которые в последние годы считаются все более авторитетными. Ключевым из них является ресурс AidData ², аккумулирующий результаты применения оригинальной

1 OECD–DAC. DAC Working Party on Development Finance Statistics. Update on Reporting by Multilateral Organisations, Non-DAC Countries and Private Foundations. DCD/DAC/STAT(2016)17. 14.06.2016. P. 7. URL: <http://www.oecd.org> (дата обращения: 08.06.2017)

2 AidData. URL: <http://aiddata.org/donor-datasets> (дата обращения: 08.06.2017)

методологии сбора данных (TUFF) относительно потоков помощи от арабских доноров, а также Китая по целому спектру источников информации (сообщениям СМИ, научным статьям, официальным сайтам соответствующих структур стран-доноров и получателей помощи и пр.). Гипотетически использование данного ресурса может дать существенное приращение информации, в том числе и по потокам помощи странам постсоветского пространства, однако в настоящее время данная перспективная методология отработана и уже отражена в научной литературе¹ только на основе материала о помощи от КНР странам Африки.

С учетом обозначенных выше ограничений в обработке статистических данных необходимо, по мере возможности, сопоставлять данные по финансовым потокам «на выходе» из страны-донора, представленные в базах ОЭСР, с данными «на входе», которые предоставляют национальные статистические службы стран-реципиентов. Хотя данные по странам-реципиентам не сопоставимы друг с другом, ознакомление с ними может обеспечить необходимую корректировку оценок, которые делают специалисты ОЭСР, особенно применительно к регионам, где «новые» доноры играют более весомую роль, чем «традиционные».

География и динамика глобальных потоков СМР

В настоящее время международные доноры руководствуются комплексом ориентиров касательно объемов ОПР, подтвержденных или принятых в Аддис-Абебской программе действий. Главные из них — доведение совокупного объема помощи от всех развитых стран до 0,7% их ВНД и выделение от 0,2% от ВНД на помощь наименее развитым странам, при одновременном поощрении государств, предоставляющих не менее половины помощи наименее развитым странам.

Объем ОПР (в ценах 2014 г.) в XXI в. вырос весьма существенно — на 82,5% (с 80,4 млрд до 146,7 млрд долл.)². Однако темпы этого прироста замедляются: с 2005 г. они составили 14,3%, а с 2010 г. — 8,7%. Еще более показательны цифры по так называемой реальной помощи³ (без учета расходов на беженцев, обучение студентов и списания задолженности) — за прошедшие пять лет этот показатель вырос менее чем на 5%⁴. Фактически в последние годы весь рост ОПР обеспечивается за счет увеличения расходов на беженцев.

Если бы все доноры выделяли на ОПР требуемые 0,7% от ВНД, то глобальный объем помощи в 2015 г. составил бы 302 млрд долл., то есть в действительности ОПР не составляет и половины намеченного объема. Из стран — членов КСР ОЭСР установленной отметки в 2016 г. достигли только Великобритания (0,70%), Германия (0,70%), Дания (0,75%), Люксембург (1,00%), Норвегия (1,11%), Швеция (0,94%) и Нидерланды (0,76%), а из новых доноров — Саудовская Аравия и Катар.

1 Strange A., Parks B., Tierney M., Fuchs A., Dreher A. Tracking Under-Reported Financial Flows: China's Development Finance and the Aid-Conflict Nexus Revisited. Courant Research Centre, 2015. Poverty, Equity and Growth — Discussion Papers, No. 175. URL: <http://hdl.handle.net/10419/110385> (дата обращения: 08.06.2017)

2 OECD. Development Cooperation Report 2016. P. 152. URL: <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2016> (дата обращения: 08.06.2014)

3 Термин «реальная помощь» предложен организацией Reality of Aid.

4 Tomlinson B. Global Aid Trends, 2016. Financing Agenda 2030: Where Are the Resources. P. 18. URL: <http://aidwatchcanada.ca/wp-content/uploads/2017/02/Final-Global-Aid-Trends-2016.pdf> (дата обращения: 08.06.2014)

Ключевые доноры предпочитают не брать на себя новых серьезных обязательств. Так, на конференции в Аддис-Абебе в июле 2015 г. страны — члены ЕС пообещали достичь показателя 0,7% к 2030 г., сделав знаменательную оговорку — «в зависимости от ситуации с бюджетом». Для новых стран ЕС пока единственным ориентиром в области оказания помощи остается показатель 0,33% от ВНД, установленный в 2005 г.

В ближайшие годы ситуация принципиально не изменится. КСР ОЭСР ежегодно публикует данные о перспективных объемах двусторонней помощи от стран-членов, и обзор 2015 г. показал, что до 2018 г. они сохранятся приблизительно на том же уровне. Наиболее заметное влияние на динамику глобальных объемов помощи окажет запланированное увеличение объемов ОПР от Франции и Германии¹.

С точки зрения распределения ресурсов помощи ключевыми выступают следующие тенденции.

1) *Увеличение объемов помощи со стороны «нетрадиционных» доноров* (табл. 1.2). Объем помощи от 30 развитых и развивающихся стран, не входящих в привилегированный «клуб доноров», увеличился за пять лет (2010–2014) почти в 3 раза по сравнению с 6,8% прироста в целом по КСР ОЭСР. В основном это объясняется резким увеличением помощи со стороны Саудовской Аравии и ОАЭ².

Таблица 1.2

*Оценочные показатели глобального объема СМР
(доведенные средства, млрд долл. США в текущих ценах)*

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2014 (%)
ОПР членов КСР ОЭСР (28 стран)	141,2	150,1	140,1	151,7	150,8	83%
ОПР КСР ОЭСР (19 стран, «новые» доноры отчитывающиеся перед КСР ОЭСР)	6,7	9,1	6,5	16,7	25,0	14%
СМР 10 «новых» доноров, не отчитывающихся перед КСР ОЭСР	4,3	5,2	5,6	6,8	7,0	4%
СМР «новых» доноров	11,0	14,3	12,1	23,4	32,0	17%
Всего СМР	152,3	164,3	152,2	175,1	182,8	100%

Источник: составлено автором по данным ОЭСР³.

В результате долговременного действия этой тенденции существенно изменилась иерархия международного донорского сообщества. В общей сложности в список 28 государств-доноров с программами СМР более 500 млн долл. входят уже 8 стран из числа «нетрадиционных» доноров — Саудовская Аравия, ОАЭ, Турция, Китай, Индия, Катар, Россия и Кувейт.

2) *Сохранение устойчивого соотношения между двусторонней и «чистой» многосторонней помощью*. В последние 15 лет это соотношение оставалось

1 OECD. 2016 Global Aid Prospects and Projections: from Words to Action. URL: <http://www.oecd.org> (дата обращения: 08.06.2017)

2 Luijckx W., Benn J. Op. cit. P. 4–5.

3 Данные ОЭСР за 2016 г. 29 стран-доноров включают 19 стран, отчитывающихся перед ОЭСР (Израиль, Казахстан, Кувейт, Лихтенштейн, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Таиланд, Восточный Тимор, ОАЭ, и 9 стран — членов ЕС, не являющихся членами КСР ОЭСР), а также 10 государств, объемы помощи от которых оцениваются ОЭСР. Бразилия и Катар не публиковали данные по объемам СМР за 2014 г.

устойчивым и составляло 70:30. Если учитывать только «реальную ОПР», то двусторонняя помощь с 2005 г. составляет около 2/3 общего объема помощи¹.

3) *Увеличение объемов помощи, предоставляемой по каналам неправительственных организаций и государственно-частных партнерств.* В последние годы продолжает увеличиваться объем помощи, распределяемой по каналам неправительственных организаций. В 2010–2014 гг. этот показатель увеличился с 18,6 млрд долл. до 21,6 млрд, то есть на 15%. Большая часть этих средств (18,7 млрд долл.) приходится на страны-доноры, лишь 2,9 млрд долл. — на международные организации. Кроме того, от 34 млрд до 48 млрд долл. мобилизуется самими структурами гражданского общества на цели развития².

Что касается государственно-частных партнерств, то с 2005 г. объем средств, выделяемых на цели развития по данному каналу, вырос на порядок — с 84,8 млн долл. до 700 млн, причем 85% общего объема приходится на пять стран — Бельгию, Великобританию, Данию, Нидерланды и США. Впрочем, доля ГЧП в общих объемах помощи остается незначительной.

4) *Перераспределение ресурсов многосторонней помощи от учреждений системы ООН в пользу Всемирного банка и тематических вертикальных фондов.* Темпы роста общего объема «чистой» многосторонней и двусторонней помощи в 2000–2015 гг. были сопоставимы. Однако объем взносов в систему ООН сократился с 7,8 млрд долл. в 2000 г. до 6,8 млрд долл. в 2014 г., а объем взносов в Международную ассоциацию развития, которая входит в группу Всемирного банка и предоставляет помощь, обусловленную рядом политических оговорок, вырос почти на 70% (с 5,2 млрд долл. до 8,8 млрд). Одновременно произошло резкое увеличение объема средств, выделяемых другим многосторонним организациям, в первую очередь, специализированным тематическим вертикальным фондам (Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Глобальный экологический фонд и др.)³.

5) *Увеличение доли «много-двусторонней помощи».* С 2007 г. целевые взносы в международные организации выросли в общей сложности на 93%, а обязательные, регулярные взносы — лишь на 23%. Особенно наглядна данная тенденция в случае организаций системы ООН: там целевые взносы по объемам почти вдвое превышают регулярные (12,7 млрд долл. против 6,8 млрд). Увеличение объемов целевых взносов в многосторонние организации одновременно отражает стремление стран-доноров минимизировать собственные риски вовлечения, что особенно актуально в эпоху бюджетной экономии и повышенного внимания к «отдаче» от вложенных средств⁴.

6) *Стагнация объемов «программируемой страновой помощи».* С момента принятия в 2005 г. Парижской декларации по повышению эффективности помощи развитию доноры стали отдельно отслеживать объемы «программируемой страновой помощи» (country programmable aid — CPA: в нее включается только помощь, в распределении которой участвуют страны-бенефициары. Начиная с 2000 г. отмечался существенный рост ее абсолютного объема (с 27,7 млрд долл. до 56,9 млрд в 2010 г.), но в последние годы этот показатель не растет. «Застыла» и

1 Tomlinson B. Op. cit. P. 18.

2 Ibid. P. 67.

3 Ibid. P. 18.

4 Reinsberg B., Michaelowa K., Eichenauer V. The Rise of Multi-Bi Aid and the Proliferation of Trust Funds // Handbook on the Economics of Foreign Aid. Eds.: Arvin B.M., Law B. Elgar, 2015.

доля СРА в общем объеме двусторонней помощи: сейчас она колеблется в районе 53–55%. Однако если вычесть из этого объема техническую помощь, в программировании которой страны-получатели не принимают существенного участия, то этот показатель окажется существенно ниже — около 41% (2014 г.)¹.

7) *Увеличение объема расходов на беженцев.* В последние годы, в первую очередь из-за дестабилизации обстановки в странах Ближнего Востока и Северной Африки, наметилась тенденция к существенному увеличению глобальных расходов на беженцев, которые выросли с 2010 по 2015 гг. почти в 4 раза — с 3,7 млрд до 13,3 млрд долл., а их доля в объеме двусторонней помощи — с 3,9% до 12,7%. Для 10 стран — членов КСР ОЭСР эти расходы превысили 10%². При этом важно понимать, что такое изменение в структуре помощи затронуло исключительно европейские страны — члены КСР ОЭСР.

8) *Стремительное увеличение гуманитарной помощи.* С 2010 г. на фоне дестабилизации обстановки в ряде регионов мира объем гуманитарной помощи возрос на 37%. В 2014 г. объем гуманитарной помощи достиг максимума с 2005 г. В основном это произошло за счет ее направления на Ближний Восток, доля которого за 2010–2015 гг. выросла с 7 до 25%³.

9) *Сокращение объема технической помощи.* Начиная с середины 2000-х гг. наблюдается масштабное сокращение объема технического содействия, которое с 2006 г. снизилось в общей сложности на 30%⁴. При этом сокращение было вызвано в значительной степени изменением политики стран-доноров. Объем помощи со стороны международных организаций с 2000-х гг. остался практически неизменным. Доля технического содействия в двусторонней «реальной» ОПР с 2000 по 2014 г. сократилась с 43 до 19%⁵.

Важно отметить, что отношение доноров к предоставлению технической помощи различается весьма существенно. Германия, Япония и Франция направляют на эти цели от 30 до 47% своей двусторонней помощи, а для англосаксонских стран — Великобритании и США — эта цифра значительно ниже (табл. 1.3).

10) *Увеличение доли займов в общем объеме ОПР.* В начале нового тысячелетия доля займов в ОПР снижалась, достигнув низшей отметки (14%) в 2006 г. Однако затем этот тренд изменился, и к 2015 г. данный показатель вырос до 21%. Доля займов в портфеле многосторонних организаций также увеличивается и в 2014 г. достигла 47%. В результате в совокупности займы составили 30% глобального объема «реальной» ОПР. Получателями около половины всех займов являются страны с уровнем доходов ниже среднего, которые с трудом могут выплатить проценты по ним. Многие организации гражданского общества выражают опасения по поводу того, что новые принципы расчета льготности займов будут

1 Tomlinson B. Op. cit. P. 22.

2 OECD. Development cooperation Report 2016. P. 152. URL: <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2014-2015.htm> (дата обращения: 08.06.2014)

3 Tomlinson B. Op. cit. P. 33.

4 Важно отметить, что статистические базы ОЭСР не дают полной картины в отношении технического содействия, поскольку методология предусматривает только учет «отдельного технического содействия» (free-standing technical cooperation), нацеленного на передачу опыта и знаний, но не отслеживаются средства, которые двусторонние и многосторонние доноры тратят на привлечение экспертов к подготовке и экспертизе реализуемых ими проектов во всех областях.

5 Tomlinson B. Op. cit. P. 55–56.

побуждать страны-доноры предоставлять помощь в виде займов, а не грантов, даже беднейшим странам¹.

Таблица 1.3

Доля технического содействия в общем объеме двусторонней помощи отдельных стран — членов КСР ОЭСР (% , 2014 г.)²

Страна-донор	Доля ТС (%)
Германия	46,9
Австрия	43,9
Бельгия	36,9
Япония	33,2
Австралия	32,8
Франция	32,2
Великобритания*	13,4
Швеция	13,3
Нидерланды	12,0
Норвегия	6,2
США	2,7
Дания	2,6

Источник: Tomlinson B. Global Aid Trends, 2016.

* 2013.

11) *Сокращение помощи в социальные, производственные и политические секторы.* После принятия в 2000 г. Целей развития тысячелетия в мире наблюдалось масштабное увеличение объема помощи, выделяемой на развитие социальной инфраструктуры и услуг (здравоохранение, образование, водообеспечение и т.д.). Темпы роста помощи на эти цели значительно превышали темпы роста ОПР в целом: в 2000–2010 гг. она увеличилась вдвое — с 20,3 млрд до 46,7 млрд долл. Однако с 2010 г. объем снизился на 7%³. После 2010 г. наметилась стабилизация объема помощи в производственные секторы (сельское хозяйство, промышленность, добыча полезных ископаемых, содействие развитию торговли).

Наибольший контраст между первым и вторым десятилетием XXI в. проявляется при оценке объема помощи, предоставляемой в целях укрепления потенциала государственных и общественных институтов в развивающихся странах: за первое десятилетие XXI в. он возрос более чем в 3 раза и снизился на 10% после 2010 г. Данная тенденция представляется специалистам особенно тревожной с учетом масштабного возрастания потребностей в развитии образования, здравоохранения, водообеспечения и сельского хозяйства в рамках выполнения повестки дня развития до 2030 года.

12) *Перераспределение средств между различными регионами.* В последние годы наблюдается существенное изменение в региональном распределении помощи. Наметилось замедление темпов роста помощи странам Африки южнее Сахары, а также снижение доли Азии (при сохранении огромного объема помощи Афганистану — около 23% всей помощи региону в 2014 г.), а также увеличение доли Ближнего Востока — с 4,9% в 2000 г. до 11,2% в 2014 г.

1 Kwakkenbos J., Griffiths J. Will Reporting Rule Changes Agreed by OECD Committee Undermine the Credibility of Aid? // Eurodad Blog. 19.02.2016. URL: http://www.eurodad.org/OECD_DAC_HLM_ANALYSIS (дата обращения: 08.06.2014)

2 Ibid. P. 57.

3 Tomlinson B. Op. cit. P. 45–46.

* * *

Представленная краткая характеристика наиболее важных качественных и количественных параметров, связанных с предоставлением содействия международному развитию, естественно, не исчерпывает всего многообразия трансформационных процессов, происходящих сегодня в глобальной системе СМР. К моменту выхода данной монографии в свет, скорее всего, будут приняты новые решения о дальнейшем реформировании методологии учета потоков СМР. Однако революционных изменений, которые отменят описанные нововведения, или изменения обозначенных тенденций в распределении помощи ожидать не стоит.

Хотя описание тенденций на основе усредненных, агрегированных показателей весьма условно отображает реальность, оно достаточно наглядно показывает наличие политических и экономических детерминант в изменении любой значимой характеристики распределения СМР. Ученые могут продолжать ломать копья относительно того, какие именно факторы оказывают на это распределение решающее влияние, но их всех объединяет стремление увидеть за сухими цифрами сущностные закономерности, отображающие изменения более общего порядка в мировой экономике и политике. Вместе с тем любые гипотезы, высказываемые на основе обработки и анализа массивов сводных данных, должны подвергаться верификации и уточнению на конкретном эмпирическом материале — в рамках изучения особенностей национальной программы помощи того или иного донора или характера распределения средств между странами, находящимися в одном географическом регионе.

Глава 2. США

Содействие международному развитию — одно из направлений внешней политики США, на котором эта страна может считаться пионером. Соединенные Штаты одними из первых стали оказывать помощь другим странам ради реализации своих национальных интересов на международной арене. Но при этом происходила достаточно серьезная концептуальная эволюция в том, что касается понимания СМР и практической реализации этого курса. Сегодня речь идет о ключевом инструменте реализации внешнеполитических задач, что выражается и в динамике финансирования программ официальной помощи развития.

Внешнеполитический комплекс Соединенных Штатов по оказанию зарубежной помощи является одним из самых крупных механизмов из существующих в мире в этой сфере и первый в мире по объему средств, используемых по линии СМР. Его высокий потенциал обеспечивается широким инструментарием экономической и военной помощи, увеличивающей возможности этой страны достигать своих национальных интересов в различных регионах мира. Особое внимание Соединенные Штаты стали уделять странам бывшего СССР с момента его распада. Так называемое постсоветское пространство стало одним из важнейших направлений оказания помощи — здесь она служила инструментом достижения различных внешнеполитических целей республиканских и демократических администраций Белого дома за последние четверть века.

Значительный опыт США как мирового лидера в этой области создает богатую почву для исследования эволюции основных подходов внешней политики США по оказанию зарубежной помощи, ее институциональных основ. Это позволит лучше понять современные подходы и приоритеты на данном направлении.

Помощь развитию во внешнеполитической стратегии США во второй половине XX века

До Второй мировой войны США преимущественно придерживались политики минимального вмешательства в дела внешнего мира, помощь гуманитарного, экономического и иного характера оказывалась другим странам лишь в редких случаях. Коренное изменение послевоенной системы международных отношений привело к трансформации американских подходов и методов ведения внешней политики. Оказание помощи развитию впервые стало ее интегральным компонентом.

В условиях начинающейся холодной войны администрация Г. Трумэна заложила основы использования военной и невоенной зарубежной помощи в качестве одного из средств противостояния с Москвой. В Белом доме исходили из представления, что искоренение тяжелых социально-экономических условий будет способствовать сдерживанию просоветских настроений и движений в Западной Европе, на чем и основывалась логика «плана Маршалла»¹. Для послевоенной реконструкции и стимулирования экономического роста оказывалась поддержка правительствам других стран в развитии инфраструктуры, промышленности, медицины, образования, сельского хозяйства и т.д. Вместе с осуществлением экономической помощи было институционализировано оказание

1 *Truman H. Address before a Joint Session of Congress. March 12, 1947; National Security Council Report 68. April 12, 1950.*

помощи военной: в конце 1940-х годов принят Закон о содействии взаимной обороне (Mutual Defense Assistance Act), в рамках которого Соединенные Штаты стали оказывать военную помощь союзным государствам в Западной Европе.

Особое внимание в помощи другим странам уделялось выработке в государствах-реципиентах компетенций базового уровня, способствующих социально-экономическому развитию,¹ — в частности, посредством разработки законодательных, правовых механизмов, консультаций с экспертами правительственных ведомств². Данный вид зарубежной помощи стал называться «технической помощью»³.

Более подробная концептуализация этого подхода произошла к концу 1950-х годов с развитием модернизационной теории⁴, оказавшей значительное влияние на политику США в 1960-е годы. В период президентства Дж. Кеннеди (1961–1963 гг.) и затем Л. Джонсона (1963–1969 гг.) произошла институционализация политики оказания зарубежной помощи: был принят закон «О зарубежной помощи» 1961 г. (Foreign Assistance Act), созданы Агентство по международному развитию в 1961 г. и Корпус мира. Работа в этом направлении стала более диверсифицированной по различным регионам мира: помощь распределялась, прежде всего, между странами, которые, в представлении Вашингтона, находились под наибольшей прямой или опосредованной угрозой со стороны «коммунистического блока» (Вьетнам, «Свободный Китай», Индия, Пакистан, Таиланд, Греция, Турция, Иран)⁵. В этих целях была создана особая программа для стран Латинской Америки — «Союз ради прогресса»⁶.

К концу 1960-х годов политика США по оказанию зарубежной помощи столкнулась с рядом системных проблем. Во-первых, в ряде развивающихся стран-реципиентов стали возникать и усиливаться сомнения относительно характера этой помощи, поскольку из-за необходимости брать на себя не только экономические, но и политические обязательства, укреплялось их зависимое положение от Вашингтона⁷. Во-вторых, вопреки модернизационной концепции, помощь развитию не приводила к ожидаемым политическим результатам, что повлекло за собой не только волну критики со стороны экспертного сообщества⁸, но и переориентацию помощи преимущественно в военное русло. Уже при Л. Джонсоне доля военной помощи выросла (рис. 2.1), а Вашингтон стал активнее прибегать к силовым методам достижения политических целей (в частности, в войне во Вьетнаме⁹).

1 Goldsmith A. Instructions and Planned Socio-economic Change: Four Approaches // Public Administration Review. 1992. Vol. 52, No. 6. P. 582–587.

2 Gardner J. Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America. Madison: University of Wisconsin Press, 1980.

3 Truman H. Inaugural Address. January 20, 1949.; подробнее см.: Глазунова Е.Н. У истоков содействия международному развитию: американская программа технической помощи развивающимся странам // Вестник Московского университета. Серия 25 // Международные отношения и мировая политика. 2012. № 2. С. 126–157.

4 Lipset S.M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // The American Political Science Review. 1959. Vol. 53, No. 1. P. 69–105; Rostow W.W. The Stages of Economic Growth // The Economic History Review. 1959. Vol. 12, No. 1. P. 1–16.

5 Kennedy J.F. Remarks Prepared for Delivery at the Trade Mart in Dallas. 22 November 1963.

6 Latham M. Ideology, Social Science, and Destiny: Modernization and the Kennedy-Era Alliance for Progress // Diplomatic History. 1998. Vol. 22, No. 2. P. 199–229.

7 Шейдина И.Л. Невоенные факторы силы во внешней политике США. М.: Наука, 1984.

8 Huntington S.P. Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968.

9 Roper J. John F. Kennedy and Lyndon Johnson // US Foreign Policy and Democracy Promotion. Eds.: M. Cox, T.J. Lynch, N. Bouchet. Routledge, 2013. P. 103–120.

Рисунок 2.1

*Расходы США на экономическую и военную зарубежную помощь,
1946–1980 гг. (млрд долл. в ценах 2015 г.)*

Источник: AMPUSAID, The complete Foreign Aid Explorer dataset. URL: https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv (дата обращения: 13.07.2017)

Из-за разочарования опосредованными методами оказания помощи ради достижения политических целей в США в период с конца 1960-х годов и вплоть до начала 1980-х годов на уровне как политического, так и экспертного сообщества вырабатывались новые подходы по политизации программ содействия развитию. Одна из первых таких попыток была предпринята при внесении поправки в закон «О зарубежной помощи» с целью сделать главным фокусом программ развития не экономическую, а напрямую «социальную и политическую эволюцию» посредством реализации программ поддержки политических институтов¹. Тем не менее принятие этой поправки не повлекло за собой системных изменений в политике содействия развитию. Хотя руководство Агентства по международному развитию разделяло преследуемые реформой задачи, критики отмечали его неспособность создавать и укоренять желаемые институты в странах-реципиентах². Более существенные действия предпринимались демократической администрацией Дж. Картера с ее сфокусированностью на «политике по защите прав человека». Речь, по сути, шла о том, чтобы в рамках морально-нравственного нарратива легитимизировать практику вмешательства во внутренние дела других государств. Поскольку права человека были инкорпорированы в закон «О зарубежной помощи», это позволяло использовать

1 Primer on Title IX of the United States Foreign Assistance Act. AID, 1970. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABR894.pdf (дата обращения: 20.01.2018)

2 USAID, "Report to the Congress on Implementation of Title IX, 1967. P. 2. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAA413.pdf (дата обращения: 20.01.2018)

инструментарий содействия международному развитию в целях их защиты¹ либо, под предлогом их нарушения, прекращать выделение помощи тем или иным странам.

Важным инструментом политики США стал Фонд экономической помощи (Economic Support Fund), который по сей день продолжает продвигать их экономические и политические интересы посредством оказания помощи союзникам, а также странам, в которых Вашингтон стремится стимулировать развитие рыночных и демократических институтов.

С началом работы администрации Р. Рейгана наступил новый период подъема политики оказания международной помощи. В первой половине 1980-х годов в Соединенных Штатах широкое распространение получил рыночно-ориентированный подход к пониманию развития. Подход основывался на стимулировании в странах-реципиентах проведения экономической политики, способствующей развитию рыночных отношений, либерализации торговли, минимизации вмешательства государства в экономику, а также на укреплении работы общественных институтов².

В это время благодаря усилиям представителей экспертного и политического сообщества (прежде всего, У. Дугласа, М. Сэмюэлса, Г. Агри, У. Брука, Ч. Манатта и др.), сотрудничавших в рамках Американского политического фонда (АПФ; American Political Foundation), политическую помощь удалось институционализировать в рамках концепции продвижения демократии³. Объединение в рамках АПФ интересов политического истеблишмента, деловых кругов, крупнейших профсоюзов США и экспертного сообщества позволило сформировать комплекс неправительственных, но финансируемых государством институтов для реализации этой концепции. Ядром созданного комплекса стал основанный в 1983 г. Национальный фонд демократии (НФД; National Endowment for Democracy) — эта структура активно продвигает политически-ориентированные проекты в рамках американских программ помощи (в том числе по оказанию поддержки оппозиционным движениям). Широко распространено мнение о выполнении этим фондом функций, которые раньше осуществляло ЦРУ и которые было решено диверсифицировать с целью придать им более «благопристойный» вид. Тем самым в программы содействия развитию в рамках неправительственного сектора было инкорпорировано новое, в значительной степени не свойственное им направление деятельности.

С распадом Советского Союза расширение круга демократических стран с рыночным укладом экономики стало одной из главных целей политики Вашингтона (наравне с обеспечением интересов безопасности и экономического процветания США), вследствие чего СМР как минимум на доктринальном уровне стало одним из основных инструментов внешней политики США⁴. В отличие от предыдущих лет теперь государственные ведомства руководствовались

1 Carothers T. Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve. Carnegie Endowment for Int'l Peace, 1999. P. 29.

2 Thorbecke E. Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000 // Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future. Ed. F. Tarp. London: Routledge, 2000; USAID, Institutional Development, AID Policy Paper, 1983; National Security Strategy of the United States, 1988. P. 8.

3 Pee R. Democracy Promotion, National Security and Strategy: foreign policy under the Reagan administration. Routledge, 2016. P. 20–33.

4 National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1994.

политикоцентричной моделью развития, считая «политическое развитие ключевым звеном устойчивого экономического и социального развития»¹.

Подобная эволюция парадигмы объяснялась двумя тенденциями: во-первых, укреплением в профессиональном сообществе взглядов неоинституционалистов², стремящихся содействовать росту эффективности работы государственных институтов посредством укрепления верховенства закона, повышения компетентности госаппарата, борьбы с коррупцией и т.д.; во-вторых, распространенностью в политическом истеблишменте после распада соцлагеря представлений о так называемой «третьей волне демократизации», которую следовало стимулировать с помощью политики «продвижения демократии». Однако сначала многие программы повышения качества работы систем государственного управления и демократизации не носили комплексного характера и — по крайней мере на первых порах — не основывались на глубоком анализе политической культуры, поверхностно подходили к пониманию работы институтов страны-реципиента³.

В этот период внешнеполитический комплекс содействия развитию увеличил число вовлеченных в него институтов. Так, оказание «политической» помощи перестало быть уделом лишь неправительственного сектора и стало предметом внимания официальных ведомств, таких как Госдепартамент, АМР и др. В других сферах, где традиционно действовали государственные ведомства, в работу включались неправительственные организации — как американские, так и международные.

С окончанием биполярного противостояния в 1990-е годы политика содействия международному развитию переживала во многом болезненную адаптацию к новым глобальным условиям. Начавшиеся при Дж. Буше в Белом доме и Конгрессе дебаты о новой роли АМР в изменившемся миропорядке привели к доминированию при У. Клинтоне подходов, направленных на еще большее подчинение программ помощи глобальным экономическим интересам США при значительной оптимизации расходов. Центральным звеном работы АМР стало повышение эффективности работы институтов, особенно связанных с торговой либерализацией. Параллельно с доктринальным повышением значимости СМР в Стратегиях национальной безопасности в период работы администрации демократов происходило сокращение объема финансирования этого направления. Оно уменьшилось на четверть (с 27,1 млрд долл. в 1991 г. до 20,6 млрд долл. в 2001 г. в ценах 2015 г.; данные АМР), и на период с 1992 по 2001 гг. мировое первенство по абсолютным показателям оказания зарубежной помощи США уступили Японии (данные ОЭСР⁴). В главном американском ведомстве по СМР — АМР — сократили число сотрудников почти наполовину (с 11,4 тыс. в 1990 г. до 7,4 тыс. в 2000 г.) и закрыто больше двух десятков зарубежных миссий. К тому же

1 Democracy and Governance, USAID, 1991. P. 6. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL224.pdf (дата обращения: 20.01.2018)

2 North D.C. The New Institutional Economics and Third World Development // The New Institutional Economics and Third World Development. Eds.: J. Harriss, J. Hunter, C. M. Lewis. Routledge, 1995; Killick T. A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries. Overseas Development Institute, 1989; Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. World Bank, 1989.

3 Carothers T. Op. Cit. P. 101–102.

4 Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <http://stats.oecd.org/qwids> (дата обращения: 20.01.2018)

была существенно акцентирована подчиненная роль этого агентства по отношению к Госдепартаменту¹.

Современный этап развития политики оказания зарубежной помощи

Качественная трансформация политики США по оказанию помощи развитию произошла в начале XXI в. Изменившаяся для Вашингтона международная обстановка после терактов 11 сентября 2001 г. послужила импульсом к проведению серьезных реформ для выведения СМР на более значимый уровень и обусловила значительную схожесть политики администраций Дж. Буша-мл. и Б. Обамы на этом направлении².

Содействие международному развитию стало одним из трех столпов ключевой для внешнеполитических доктрин двух президентских администраций концепции «3D» (diplomacy, defense, development), включавшей дипломатию, оборону и развитие в качестве главных инструментов стратегии национальной безопасности. В рамках этой концепции США особый акцент стали делать на устранении негативных внутренних тенденций в «нестабильных» (failed) государствах, поскольку эти тенденции могли не просто свергнуть местное население в гуманитарные катастрофы, но и сформировать благоприятную среду для укрепления позиций экстремистов и террористов, угрожающих международной безопасности³. Под «нестабильными» государствами, в формулировке АМР, понимались «уязвимые» страны с сомнительной легитимностью, которые не оказывают населению базовые услуги, и «кризисные» страны, стоящие на пороге конфликта или не контролирующие часть своей территории, где правительство не может оказать населению жизненно необходимые услуги. Устранение именно таких проявлений ставилось в качестве главной задачи СМР⁴.

Данный стратегический подход в рамках глобальной войны с терроризмом открыл дорогу для дальнейшей «политизации» международной помощи. В середине 2000-х годов во внешней политике США утвердилась концепция «трансформационной дипломатии»: особый акцент стал делаться на характере внутриполитических режимов в различных странах. Подразумевалось, что именно демократизация является лучшим долгосрочным способом разрешения конфликтов⁵ и установления в стране политической стабильности. «Продвижение демократии»⁶ осуществлялось по трем направлениям. Первое включало прямое стимулирование реформ государственных институтов различных ветвей и уровней власти на основе двусторонних отношений. Второе направление подразумевало формирование со стороны гражданского общества запроса к реформированию (подход «снизу–вверх»).

1 Essex J. Development, Security and Aid. Geopolitics and Geo-economics at the U.S. Agency for International Development. Athens and London: The University of Georgia Press, 2013. P. 89–97.

2 Gibler D., Miller S. Comparing the Foreign Aid Policies of Presidents Bush and Obama // Social Science Quarterly. 2012. Vol. 93, No 5. P. 1202–1217.

3 The National Security Strategy of the United States of America, 2002 and 2010.

4 Fragile States Strategy. USAID, 2005.

5 The National Security Strategy of the United States of America, 2006; Rice C. Transformational Diplomacy. Speech Delivered at Georgetown University, Washington, D.C., January 18, 2006.

6 Согласно президентской директиве № 77 от 14 января 1983 г., «продвижением демократии» является «оказание зарубежной помощи, образовательной и организационной поддержки иностранным государствам и неправительственным организациям для поощрения развития политических институтов демократии и практики демократического поведения». URL: <https://reaganlibrary.archives.gov/archives/reference/Scanned%20NSDDS/NSDD77.pdf> (дата обращения: 20.01.2018)

Особое внимание в 2000-е годы стало уделяться не просто эффективности госуправления, но и степени участия в нем граждан, его прозрачности и подотчетности. Третье направление ориентировалось на контроль за соблюдением демократических процедур (прежде всего за избирательным процессом), а также включало работу по укреплению компетенций партийных институтов¹. Однако, несмотря на существенное внимание на уровне высшего руководства к политике продвижения демократии, невоенные программы повышения качества работы систем государственного управления в 2001–2015 гг. составляли в среднем 13,6% всей зарубежной помощи США (данные АМР).

Куда большее влияние на развитие этого направления оказала масштабная «секьюритизация», а точнее, милитаризация содействия международному развитию. Так, в Госдепартаменте и АМР появились управления по постконфликтному урегулированию, содействию стабилизации обстановки в различных странах, оказанию гуманитарной и иной помощи в рамках глобальной войны с терроризмом. Но главное: Белый дом существенно расширил в этой области полномочия Министерства обороны, ключевым типом операций которого стали действия по стабилизации обстановки, обеспечению безопасности и переходу к мирному развитию и реконструкции. Это включало в том числе и работу по направлениям помощи развитию, входившим преимущественно в компетенцию гражданских ведомств². Таким образом, к концу правления администрации Дж. Буша-мл. Пентагон по объему выделяемых на зарубежную помощь средств стал лидирующим ведомством: в 2008 г. ее общая сумма достигла 18,2 млрд долл. (или 35% всех программ), что было сопоставимо с уровнем конца 1960-х начала 1970-х годов (в ценах 2015 г.). Финансирование помощи стало сокращаться лишь после существенного подрыва позиций «Аль-Каиды» в Афганистане и уничтожения У. бен Ладена в 2011 г. Прежде всего это происходило за счет программ в Афганистане (с 10,9 млрд долл. в 2011 г. они были сокращены до 1 млрд в 2015 г.; рис. 2.2). Однако в течение всего периода работы администрации Б. Обамы СМР сохраняло свое центральное место во внешней политике США.

Институциональная структура

В США основным органом исполнительной власти, определяющим стратегический вектор политики содействия международному развитию в рамках общего внешнеполитического курса, является *Совет национальной безопасности*. С повышением статуса политики оказания зарубежной помощи с сентября 2010 г. в его структуру стало входить *Агентство по международному развитию* (АМР)³. Для координации политики СМР на межведомственном уровне и выработки рекомендаций президенту США был создан *Совет по глобальному развитию*, в состав которого вошли руководители государственных ведомств (Госдепартамент,

1 Carothers T., Gramont de D. Development aid confronts politics: the almost revolution. Carnegie Endowment for Int'l Peace, 2013. P. 89–155.

2 Бартенева В.И. Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3.

3 Obama B. Presidential Policy Directive № 6, 2010. P. 11. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (дата обращения: 20.01.2018)

АМР, Офис торгового представителя и др.), а также представители организаций неправительственного сектора и частного бизнеса¹.

Рис. 2.2

Расходы США на экономическую и военную помощь
(1980–2015 гг., в млрд долл. в ценах 2015 г.)

Источник: АМР.

Ключевыми вопросами политики СМР в законодательной ветви власти — в Конгрессе — занимаются профильные комитеты верхней и нижней палат парламента. В Сенате это Комитет по международным отношениям (Committee on Foreign Relations), а в Палате представителей — Комитет по иностранным делам (Committee on Foreign Affairs). Нередко более узкие аспекты политики СМР рассматриваются специализированными комитетами: например, в решение вопросов о предоставлении продовольственной помощи вовлекаются сельскохозяйственные комитеты обеих палат, а для выделения помощи конфликтным или воюющим странам требуется участие комитетов по вооруженным силам. Однако финальное решение о выделении средств всем ведомствам по различным направлениям политики СМР выносят Комитеты по ассигнованиям (Committees on Appropriations) обеих палат парламента — по итогам работы Подкомитетов по государственным, зарубежным операциям и связанным с ними программам (State, Foreign Operations, and Related Programs Subcommittees).

Функционирование внешнеполитического комплекса США по оказанию зарубежной помощи отличается ориентацией на задействование большого числа участников и вместе с тем сфокусированностью на нескольких основных каналах ее предоставления. В круг непосредственных исполнителей программ помощи

¹ Информация о Совете по глобальному развитию с официального сайта Белого дома. The White House, About the Global Development Council. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/advisory-boards/global-development-council/about-the-council> (дата обращения: 20.01.2018)

развитию вовлечено широкое число как государственных, так и неправительственных структур, с преобладающей ролью первых. При этом из всего объема помощи 664 млрд долл., которую США выделили в 2000–2015 гг., 80,3% (534 млрд долл.) было распределено между тремя ведомствами — АМР (35,7%, или 237,3 млрд долл.), Пентагоном (32%, или 212,5 млрд долл.) и Госдепартаментом (12,7%, или 84,2 млрд долл.), а на остальные ведомства приходилось 19,7%, или 130,8 млрд долл. (рис. 2.3).

Ключевыми учреждениями оказания невоенной помощи являются *Государственный департамент* и *Агентство по международному развитию*. Оба ведомства вырабатывают общие региональные стратегии, планы действий, а также внешнеполитические подходы, отражаемые в четырехлетних обзорах дипломатии и развития (Quadrennial Diplomacy and Development Review) и стратегических планах АМР и Госдепартамента на четырехлетний период (USAID and Department of State Strategic Plan). Согласно последнему обзору, опубликованному еще при администрации Б. Обамы, основными стратегическими приоритетами работы двух организаций являются предотвращение и урегулирование конфликтов и противодействие росту насильственного экстремизма, поддержка открытых, жизнеспособных, демократических обществ, продвижение инклюзивного экономического роста, адаптация к изменениям климата и смягчение его негативных последствий¹.

Рисунок 2.3

*Структура распределения помощи США другим странам
между различными ведомствами
(2000–2015 гг., млрд долл. в ценах 2015 г.)*

Источник: АМР.

На прикладном уровне работа АМР и Госдепа подчинена определенному целеполаганию, в рамках которого разделяются основные направления содействия международному развитию¹. Деятельность ведомств направлена на достижение пяти стратегических целей:

- 1) укрепление благоприятных условий и возможностей для американской экономики (обеспечение экономических интересов),
- 2) усиление внешнеполитического влияния для преодоления стратегических вызовов (обеспечение политических интересов),
- 3) содействие формированию мира с низким уровнем вредных выбросов в атмосферу и легко адаптирующегося к меняющемуся климату,
- 4) защита национальных интересов посредством продвижения демократии, прав человека и укрепления гражданского общества («продвижение демократии»),
- 5) усовершенствование методов ведения дипломатии и содействия международному развитию (модернизация внешнеполитического механизма)².

В структуре Государственного департамента вопросами СМР занимается *Управление по ресурсам зарубежной помощи* (Office of U.S. Foreign Assistance Resources), возглавляемое директором в ранге помощника госсекретаря. Управление занимается координацией и стратегическим планированием работы Госдепартамента и АМР на этом направлении. Непосредственным и главным исполнителем политики оказания зарубежной помощи является Агентство по международному развитию, имеющее разветвленную структуру управлений для работы по оказанию помощи в разных областях (сельское хозяйство, образование, здравоохранение, стимулирование экономического роста, развитие инфраструктуры, повышение качества работы государственных органов и т.д.). Агентство имеет шесть региональных управлений, отвечающих за работу в регионах — Африка, Европа и Евразия, Азия, Афганистан и Пакистан, Ближний Восток, Латинская Америка, а также больше 70 зарубежных страновых миссий.

Вместе с программами невоенной помощи в ведении Государственного департамента находится значительная часть помощи по укреплению стабильности и безопасности в разных странах, однако данный тип помощи не относится к военной. В частности, ведомство осуществляет программы по борьбе с международным наркотрафиком и укреплению правоохранительной системы (International Narcotics Control and Law Enforcement), а также по нераспространению ядерного оружия, противодействию терроризму и в других смежных областях (Nonproliferation, Antiterrorism, Demining and Related Programs).

Главным ведомством, оказывающим военную помощь, является *Министерство обороны*. Через него за период 2000–2015 гг. прошло 95,6% всего объема этой помощи (196,8 млрд долл. из 205,7 млрд)³. Деятельность Пентагона в сфере международного военного сотрудничества, включающего оказание помощи в области безопасности, направлена на укрепление потенциала союзников и партнеров Соединенных Штатов по обеспечению собственной и коллективной

1 U.S. Department of State Fiscal Year 2016 Agency Financial Report. P. 25. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/264495.pdf> (дата обращения: 20.01.2018)

2 USAID and Department of State Strategic Plan FY 2014-2017. URL: <https://www.usaid.gov> (дата обращения: 20.01.2018)

3 По данным АМР в ценах 2015 г.

безопасности¹. В работе ведомства по помощи другим странам выделяются четыре приоритета:

1) развивать возможности США в сферах обороны и безопасности на основе международных союзнических и партнерских отношений в целях самообороны и в различных международных операциях,

2) обеспечивать в условиях мирного времени и в случаях непредвиденных обстоятельств доступ вооруженным силам США в принимающие их страны,

3) развивать отношения в области безопасности со странами, которые продвигают общие с США интересы безопасности,

4) предпринимать иные действия для реализации американских интересов².

В структуре Пентагона международное военное сотрудничество курирует заместитель министра обороны по политическим вопросам, которому подчиняется директор *Агентства по сотрудничеству в области безопасности* (АСОБ; Defense Security Cooperation Agency), главного подведомственного органа, непосредственно оказывающего военную помощь. В 2000–2015 гг. через АСОБ была реализована почти половина министерского бюджета на военную помощь (95,5 млрд долл.). АСОБ отвечает за обеспечение финансовой и технической помощи, продажу и передачу военного оборудования, подготовку специалистов, укрепление потенциала оборонных ведомств, оказание гуманитарной помощи и организацию контактов между военными разных стран³. Агентство имеет пять центров, отвечающих за работу учреждения в следующих регионах: 1) Северная и Южная Америка, 2) Европа, 3) Северная Африка, Ближний Восток, Центральная и Южная Азия, 4) Азиатско-Тихоокеанский регион, 5) Африка южнее Сахары.

Помимо «большой тройки», в оказание зарубежной помощи вовлечен ряд менее крупных ведомств США, на которые в 2000–2015 гг. приходилась пятая часть всего ее объема. Среди них особое место занимает основанная в 2004 г. *Корпорация «Вызовы тысячелетия»* (Millennium Challenge Corporation), спецификой работы которой является выделение средств помощи странам со средним или низким уровнем доходов населения, которые демонстрируют приверженность проведению государственных и социальных реформ. Существует еще ряд других небольших организаций с широким набором программ, таких как Корпус мира, Фонд африканского развития, Межамериканский фонд. За оказание большей части многосторонней помощи и внесение взносов в различные международные организации отвечает *Министерство финансов*.

Актуальные тенденции финансирования направлений зарубежной помощи

В начале XXI в. Соединенные Штаты с большим отрывом стабильно занимают место мирового лидера по финансированию политики СМР в абсолютных показателях. При росте более чем в 2,5 раза общего объема помощи со стороны всех стран-доноров в мире (с 68 млрд долл. в 2001 г. до 181 млрд долл. в 2015 г., в

1 U.S. Security Sector Assistance Policy. The White House, Fact Sheet. April 05, 2013. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ssa.pdf> (дата обращения: 20.01.2018)

2 Policy and Responsibilities Relating to Security Cooperation. DoD Directive 5132. December 29, 2016. P. 3. URL: <http://open.defense.gov> (дата обращения: 20.01.2018)

3 Информация о программах на официальном сайте АСОБ. URL: <http://www.dsca.mil/programs> (дата обращения: 20.01.2018)

номинальном выражении¹⁾ доля США составляла в среднем 19,9%. Но при этом страна продолжала сохранять низкий уровень расходов на содействие международному развитию по отношению к валовому национальному доходу (данный показатель не превышал 0,25% в период с 2001 г. по 2015 г.²⁾).

В начале нового века поддержка политики зарубежной помощи возросла; резко увеличились расходы на нее — до уровня эпохи реализации «плана Маршалла». Если в 2001 г. ее объем составлял 20,6 млрд долл., то к 2008 г. он увеличился в 2,5 раза до 51,5 млрд долл. Главной причиной увеличения объема международной помощи послужило прежде всего начало «глобальной войны с терроризмом», что определило широкомасштабный рост программ государственного строительства в Афганистане и Ираке, а также расходы на военные программы, сопоставимые с затратами в период войны во Вьетнаме (рис. 2.4). Существенным образом увеличился объем программ, выделяемых странам с низкими и ниже среднего доходами населения — с 7,6 млрд в 2001 г. до 16,5 млрд долл. в 2015 г.³

Соединенные Штаты традиционно значительную долю средств направляют в качестве двусторонней или «целевой» многосторонней помощи (последняя выделяется международным организациям на реализацию программ и проектов со строго определенными целями). При этом за период работы администрации Обамы финансирование именно «чистой» многосторонней помощи (средства поступают напрямую в основной бюджет международных организаций и расходуются ими по своему усмотрению; англ. — Core Contributions) выросло в 1,5 раза — с 17,3 млрд долл. в 2004–2009 гг. (при Дж.Буше-мл.) до 27,2 млрд долл. в 2010–2015 гг. (рис. 2.5, 2.6)⁴.

Соединенные Штаты оказывают помощь другим странам по многим направлениям. Самыми большими и интенсивно растущими по линии гражданского сектора остаются программы, направленные на поддержку здравоохранения и социальной сферы (их доля к 2015 г. составила 30% всего СМР — 9,21 млрд долл.), а также гуманитарной помощи, доля которой составила 22% (6,7 млрд долл.), что в частности находит значительную поддержку среди религиозных общин в Соединенных Штатах. Сопоставимый объем выделялся на реформирование и укрепление государственных и неправительственных институтов — 5,4 млрд долл. (18%). Остальные средства (30%, или 9,4 млрд долл.) относились к менее масштабным программам в сельском хозяйстве, образовании, по стимулированию экономического роста, развитию инфраструктуры, поставкам товаров народного потребления и т.д. (рис. 2.7).

Региональное распределение средств СМР всегда определялось национальными интересами США. С окончанием Второй мировой войны региональный фокус программ изменялся в связи с внешнеполитической конъюнктурой. Так, вплоть до середины 1950-х годов большая часть общей зарубежной помощи приходилась на страны Европы для содействия их реконструкции, затем с середины 1950-х и до середины 1970-х годов лидирующие позиции стал занимать регион Дальнего Востока и Океании в связи со значительным

1 Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <http://stats.oecd.org/qwids> (дата обращения: 20.01.2018)

2 Net ODA (indicator). OECD, 2017. URL: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (дата обращения: 20.01.2018)

3 Данные АМР в ценах 2015 г.

4 Данные ОЭСР, номинальные. Источник: AidFlowsDatabase. URL: http://www.aidflows.org/ipad/index.php?selectedmenu=donor_List&page=openchart&action=do_1_1_2_1&countryID=US (дата обращения: 25.01.2018)

ростом программ помощи союзным силам во Вьетнаме до и в ходе войны в этой стране. С 1975 г. почти на 35 лет главным фокусом внимания стал регион Ближнего Востока и Северной Африки, где значительную долю помощи получали союзники США Израиль и Египет (рис. 2.8). Особенно наглядно зависимость выделения зарубежной помощи от конкретных внешнеполитических приоритетов прослеживается на данных о региональном распределении военной помощи (рис. 2.9).

По данным АМР за 2015 г., из общего объема средств 41,6 млрд долл. больше 1/4 выделялось странам Африки южнее Сахары (10,9 млрд долл., или 26%), чуть меньше — государствам Ближнего Востока и Северной Африки (9,6 млрд долл., или 23%), 5,1 млрд долл. (12%) — странам Южной и Центральной Азии, 3,8 млрд долл. (9%) — странам Западного полушария, 1,2 млрд долл. (3%) — странам Азиатско-Тихоокеанского региона, 1,1 млрд долл. (3%) — странам Европы и Евразии, а оставшиеся 9,7 млрд долл. США выделяли на региональные и глобальные программы помощи.

Рисунок 2.4

Объем экономической и военной зарубежной помощи США,
1946–2015 гг. (млрд долл., в ценах 2015 г.)

Источник: АМР.

Рисунок 2.5

Объем двусторонней и многосторонней международной помощи США
2004–2015 гг. (млрд долл., номин.)

Источник: ОЭСР.

Рисунок 2.6

Распределение общей зарубежной помощи США по международным программам,
2015 г. (млн долл.)

Источник: DevpolicyBlog (<http://devpolicy.org>).

Рисунок 2.7

Объем финансирования невоенных программ помощи США по СМР, 2001–2015 гг. (млрд долл. в ценах 2015 г.)

Источник: AMP.

Рисунок 2.8

Объем финансирования всей зарубежной помощи США по регионам мира, 1946–2015 гг. (млрд долл., в ценах 2015 г.)

Источник: AMP.

Рисунок 2.9

Объем финансирования военной зарубежной помощи США
по регионам мира, 1946–2015 гг. (млрд долл. в ценах 2015 г.)

Источник: AMP.

Политика оказания помощи на постсоветском пространстве

Постсоветское пространство стало ареалом потенциального конфликта между Россией и США в связи с тем, что их взгляды на будущее бывших республик СССР принципиально отличались. Если Россия считала ближайшее зарубежье зоной своих особых интересов и приоритетного влияния, то в США довольно быстро сложился межпартийный консенсус относительно того, что «времена зон влияний» прошли, поэтому Россия имеет на постсоветское пространство не более прав, чем все остальные государства. В соответствии с этой позицией любые попытки России выстраивать особые отношения с бывшими республиками рассматриваются как проявление имперских амбиций, которые неизбежно угрожают не только интересам самих бывших республик, но и международному порядку в целом — а значит, и безопасности США.

Таким образом, с первых дней существования постсоветского пространства интересы входящих в него стран были увязаны со стратегическими интересами США. В рамках этих интересов одной из базовых целей стало сдерживание российского влияния в регионе, осуществляемое в том числе и посредством оказания программ зарубежной помощи.

Различные администрации подходили к достижению данной цели с разной интенсивностью в зависимости от того, какие отношения выстраивала та или иная команда Белого дома с Россией. В 1990-е годы, когда администрация У. Клинтона пыталась реализовать амбициозный проект по демократизации России, значительные силы — и финансовые, и идеологические — были брошены именно на это направление. Россия была фокусом политики США на постсоветском пространстве: значительная доля финансирования по линии программ помощи направлялась сюда. С провалом этого проекта финансовые потоки были переориентированы на другие страны бывшего СССР, с основным вниманием на Украину, Грузию и Казахстан. Объявленной целью помощи стал демонтаж советской

системы посредством проведения реформ по демократизации государственных институтов и развитию рыночной экономики (рис. 2.10, 2.11).

Рисунок 2.10

Финансирование программ помощи США странам постсоветского пространства (1991–2015 гг., млрд долл. в ценах 2015 г.)

Источник: АМР.

Рисунок 2.11

Общая зарубежная помощь со стороны США России и остальным постсоветским странам (в совокупности, млн долл., в ценах 2015 г.)

Источник: АМР.

Россия при этом долгое время оставалась в числе стран — получателей официальной помощи. Кардинальные изменения произошли после грузино-осетинского конфликта в 2008 г., когда Соединенные Штаты стали систематически сокращать помощь России. Это сопровождалось ухудшением российско-американских отношений, нарастанием антироссийской риторики Вашингтона и официальным объявлением постсоветского пространства зоной, требующей

наибольшего внимания США в связи с необходимостью сдерживать рост влияния в нем России.

Зависимость политики США в сфере содействия международному развитию от того, как определяются национальные интересы страны, может быть наглядно проиллюстрирована различиями в способах их реализации применительно к Украине и странам Центральной Азии. При администрации Б. Обамы именно им выделялось почти 75% помощи, направляемой на постсоветское пространство. Но в первом случае речь идет о стране, наиболее близкой к европейским союзникам, которую легче всего было бы интегрировать в атлантическую систему координат; во втором — о регионе, представляющем наибольший интерес в связи с продолжающейся войной с международным терроризмом, объявленной после терактов 11 сентября. В связи с этим неодинаковыми оказывались и цели, которые США ставили в отношении этих двух направлений, и американская стратегия, выстраиваемая по линии СМР. В Украине, в отношении которой ставилась задача интеграции в евроатлантическое пространство, важным фокусом политики СМР стало содействие демократизации, снижению уровня коррупции в институтах власти и повышению гражданской активности общества. А Центральная Азия, в отношении которой основным критерием стала безопасность региона для успешной реализации военных кампаний США в Афганистане, стала объектом, прежде всего, социально-экономической и военной помощи (рис. 2.12).

Рисунок 2.12

Объем финансирования программ помощи Украине и странам Центральной Азии (2000–2015 гг., млн долл. в ценах 2015 г.)

Источник: АМР.

Украина с самого момента обретения независимости занимала особое место в политике США по содействию международному развитию на постсоветском

пространстве. По совокупному объему полученной помощи от этой страны Украина находится на втором месте после России, получив за 25 лет 5,8 млрд долл. (в ценах 2015 г., данные АМР). Объем выделяемого Вашингтоном финансирования помощи этой стране сопоставим с расходами по СМР на всю Центральную Азию (рис. 2.13). При У. Клинтоне общий объем выделенных средств в 1993–2001 гг. составил 2,6 млрд долл., при Дж. Буше-мл. (2001–2009 гг.) он сократился почти вдвое до 1,3 млрд долл., а при Б. Обаме расходы вновь стали расти и в 2009–2015 гг. составили 1,8 млрд долл.

При администрации У. Клинтона Украина получила 15% всей помощи США странам постсоветского пространства, при этом треть этих расходов составляли военные программы, в отдельные годы превышавшие даже 40%. Администрация У. Клинтона отдавала явный приоритет вопросам безопасности, особенно касавшимся уничтожения ядерного оружия, и программам с неопределенным целеполаганием (категория «Другое», т.е. «Other»), поэтому направляла 85% средств через Пентагон и АМР для решения узкого круга задач. На остальные программы выделялось лишь 15% расходов всей зарубежной помощи Киеву.

Рисунок 2.13

*Финансирование программ помощи Украине и Центральной Азии
(1992–2015 гг., млрд долл. в ценах 2015 г.)*

Источник: АМР.

Обозначим некоторые конкретные приоритеты в предоставляемой США помощи Украине в период с 1993 по 2000 г.:

- демонтаж инфраструктуры хранения ядерного оружия (656,1 млн долл.), а также ее уничтожение (33,2 млн долл.);
- продовольственная безопасность (249,6 млн долл.);
- реформирование военно-промышленного комплекса (80,8 млн долл.);
- подготовка военных специалистов, развитие военного сотрудничества и другие программы в области безопасности (66 млн долл.);
- развитие инфраструктуры (преимущественно в сфере ядерной энергетики) (49 млн долл.);

- развитие государственных институтов и гражданского общества (34,5 млн долл., из них 22,92 млн долл. — на развитие межгосударственных связей и осуществление экспортного контроля);

- гранты АМР от министерства обороны на программы в области науки и технологий (21,4 млн долл.);

- гранты АМР от министерства обороны без указания в статистике их назначения (840 млн долл.).

При администрации Дж. Буша-мл. произошла резкая смена приоритетов. Украина стремительнее других постсоветских стран теряла свою долю в выделяемой этому региону помощи — она сократилась до 7%. Если оказываемая помощь странам бывшего СССР растет, то расходы на Украину сокращаются почти вдвое (с 2,6 млрд долл. в 1993–2001 гг. до 1,3 млрд долл. в 2001–2009 гг.).

Произошли и некоторые системные изменения. Во-первых, военные программы сократились в 4,6 раза — до 179 млн долл. (13% всей помощи США), хотя касаются того же круга задач (прежде всего военного сотрудничества и уничтожения инфраструктуры производства и хранения ядерного оружия страны). Во-вторых, если при демократах почти все программы помощи выполнялись всего тремя ведомствами (через Пентагон проходило 68% средств, АМР — 20% и Министерство сельского хозяйства — 10%), то при республиканцах число вовлеченных субъектов увеличилось, но на место военного ведомства в качестве лидера выходит АМР (его доля достигает 63%). В-третьих, произошла диверсификация реализуемых программ — в пользу прежде всего программ реформирования государственных институтов и развития гражданского общества, а также программ социально-экономического значения.

Этот тренд сохранился и при администрации Б. Обамы — именно программы реформирования государственных институтов оказались главными в фокусе украинской политики СМР. Больше трети (639,4 млн долл. в ценах 2015 г.) всей помощи (1,8 млрд долл.) за период 2009–2015 гг. отводилось невоенным программам госуправления. Эти средства выделялись на осуществление экспортного контроля, охрану границ, реализацию программ по нераспространению оружия массового уничтожения, а также на развитие демократических институтов, гражданского общества, независимых СМИ, выборов, на поддержку НКО по борьбе с коррупцией, защиту прав человека, укрепление правопорядка и судебной системы, на поддержку законодателям и политическим партиям, программы по установлению гражданского мира и разрешению конфликтов, по децентрализации и сотрудничеству с местным самоуправлением и др.

Пятая часть средств (386,9 млн долл.) относилась к военному сектору — по большей части они предназначались для программ по совместному уменьшению угроз и развитию военного сотрудничества. Чуть меньшая доля (375,8 млн долл.) приходилась на инфраструктурные проекты, связанные с развитием телекоммуникационных и транспортных сетей, а также с энергетическим сектором. Оставшиеся средства (492,2 млн долл.) приходились на программы социально-экономического характера, включавшие значительно возросшую после кризиса 2014 г. гуманитарную помощь, здравоохранение, образование, сельское хозяйство и т. д.

В целом при Б. Обаме Украина с 2014 г. стала лидирующей страной на постсоветском пространстве по получению помощи от Соединенных Штатов, значительная доля которой приходилась на так называемую «политическую помощь» (рис. 2.14).

Рисунок 2.14

Объем финансирования программ военной и экономической помощи США
на постсоветском пространстве (2015 г.)

Источник: AMP.

Что же касается Центральной Азии, то она в сравнении с другими регионами изначально имела для США периферийное значение. Доля совокупных реальных расходов на страны региона (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) составляла меньше десятой доли процента от мировых расходов за последние четверть века — всего 7,5 млрд долл. с 1992 по 2015 г. (в ценах 2015 г.). При этом вплоть до прихода администрации Б. Обамы на эти страны в совокупности приходилась небольшая доля расходов на постсоветское пространство — примерно 13%.

Для Соединенных Штатов долгое время политика в Центральной Азии определялась контекстом иных, более масштабных стратегий, направленных на достижение преимущественно внерегиональных целей. Это позволяет выделить несколько условных этапов трансформации политики по данному вектору. На начальном этапе (до 2001 г.) США стремились укреплять независимость новых республик — в первую очередь от России, но еще от соседних стран — Китая и Ирана. Программы развития нацеливались на решение проблем, характерных для всех республик бывшего СССР вскоре после его распада, — в первую очередь, на улучшение социально-экономических условий жизни населения и решение вопросов безопасности. Значительная часть программ была связана с гуманитарной помощью, обеспечением населения продовольствием и товарами первой необходимости, а также с ликвидацией и транспортировкой ядерного оружия¹.

События 11 сентября 2001 г. существенно повысили значимость региона для США в силу его географической близости к Афганистану. В течение года после

¹ Mahnovski S., Akramov K., Karasik T. Economic Dimensions of Security in Central Asia. RAND, 2006. P. 69-70.

терактов доля Центральной Азии в расходах на постсоветское пространство возросла до четверти, прежде всего за счет удвоения финансирования Узбекистану по программам реформирования сектора безопасности, улучшения экологии, здравоохранения и развития госуправления и гражданского общества. Однако такая динамика быстро сошла на нет из-за переориентации внимания на войну в Ираке, а также из-за недовольства Вашингтона сообщениями о нарушениях прав человека в Казахстане и Узбекистане, особенно после событий в Андижане в 2005 г. Это повлекло за собой сокращение финансирования до уровня 2001 г. вплоть до конца легислатуры Дж. Буша-мл. В период с 2003 по 2009 г. программы СМР преимущественно направлялись на решение проблем социально-экономического характера и на развитие инфраструктуры (рис. 2.12)¹.

Рисунок 2.15

Финансирование программ международной помощи США странам Центральной Азии (млн долл., в ценах 2015 г.)

Источник: AMP.

С приходом в Белый дом команды Б. Обамы значение Центральной Азии возросло, поскольку в новой администрации именно Афганистан и Пакистан считали главным фронтом войны с терроризмом, где нужно было сосредоточить основные усилия, в то время как иракская кампания была ненужным отвлечением от настоящей борьбы². Предполагалось, что посредством развития интеграционных связей Центральной Азии с зоной «АфПак» (Афганистан и Пакистан) или в целом Южной Азии удастся стабилизировать ситуацию в регионе и нивелировать исходящие из него угрозы. В связи с этим в 2011 г. возникла инициатива создать «Новый Шелковый путь» за счет развития сети торговых связей между Центральной и Южной Азией. В частности, предлагались проекты создания линии электропередач (CentralAsia — SouthAsia; CASA–1000), строительства туркмено-афгано-таджикской

¹ Nichol J. Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service. March 21, 2014. P. 57–60.

² McCricken T. Ten years on: Obama's war on terrorism in rhetoric and practice // International Affairs. 2011. Vol. 87, No. 4. P. 781–801.

железной дороги, а также газопровода, проходящего через Туркменистан, Афганистан, Пакистан и Индию¹.

Рисунок 2.16

Финансирование программ военной и экономической помощи США странам Центральной Азии (млн долл., в ценах 2015 г.)

Источник: АМР.

Вместе с многократным ростом средств, выделенных на помощь развитию Афганистана, при Б. Обаме значительно возросли расходы на военную помощь Казахстану и Узбекистану, прежде всего за счет увеличения финансирования технической помощи в области безопасности, а также расходов на борьбу с наркотрафиком.

На современном этапе стратегия Вашингтона в отношении оказания помощи развитию стран Центральной Азии по-прежнему строится на сохранении в них стабильной политической ситуации, улучшении социально-экономических условий жизни и развитии интеграционных процессов. Однако свою политику на этом направлении Соединенные Штаты стремятся соотносить с обстоятельствами и проблемами более широкого плана, в том числе внерегиональными тенденциями как в зоне «АфПак», так и в целом на постсоветском пространстве.

Сегодня политика Соединенных Штатов по содействию международному развитию в Центральной Азии определена в рамках пятилетней стратегии АМР на период 2015–2019 гг. Она предполагает достижение трех основных целей развития: поддержка конкурентоспособной торговли и рынков, укрепление регионального сотрудничества по обеспечению водными и энергетическими ресурсами, повышение эффективности государственного управления. Реализации главного интереса США — сохранению стабильности в Центральной Азии — препятствуют неопределенность будущего Афганистана, возрастание внешнеполитической активности России, укрепление влияния Китая и надвигающиеся внутривнутриполитические трансформации центральноазиатских стран, связанные с большой долей населения моложе 30 лет. Поэтому Вашингтон в 2015 г. больше 70%

¹ Анашкина Е.Б. Политика президента Б. Обамы на постсоветском пространстве: итоги 2009-2016 гг. // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 6. С. 26-39.

помощи сосредоточил на решении задач социально-экономического характера, развитии рынка и поощрении интеграционных процессов¹.

Новая республиканская администрация Д. Трампа за первый год своей деятельности не продемонстрировала стратегического интереса к Центральной Азии. Определенный Белым домом политический курс на масштабное сокращение всех программ международного развития затрагивает и страны региона: в бюджете на 2018 финансовый год заложено масштабное сокращение помощи пяти странам со 160,9 млн долл. до 76 млн (рис. 2.14)². При сохранении такого тренда в сочетании с существующими сложностями в выработке администрацией стратегических внешнеполитических планов³, а также в условиях неясных перспектив урегулирования афганского конфликта⁴, регион Центральной Азии со значительной долей вероятности вновь окажется на периферии интересов Соединенных Штатов, как минимум в краткосрочной перспективе.

Рисунок 2.17

Объем финансирования за 2016 г. и средства на программы SMP странам Центральной Азии на 2018 финансовый год

Источник: Госдепартамент.

1 Central Asia: Regional Development Cooperation Strategy 2015–2019. USAID, 2014, P. 8. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pbaab464.pdf (дата обращения: 20.01.2018)

2 Congressional Budget Justification. Foreign Assistance. Supplementary Tables. Fiscal Year 2018. P. 75-86. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/271014.pdf> (дата обращения: 20.01.2018)

3 Дональду Трампу не дается командная работа // Коммерсантъ. 04.08.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3374487> (дата обращения: 20.01.2018)

4 The Trump White House's War Within // Politico. July 24, 2017. URL: <http://www.politico.com/magazine/story/2017/07/24/donald-trump-afghanistan-215412> (дата обращения: 25.01.2018)

В свою очередь Украина, даже несмотря на сокращение финансирования программ СМР, будет оставаться в фокусе внимания новой администрации. Хотя, по всей видимости, основная помощь теперь будет выделяться через другие программы и институты и станет более политизированной. В частности, в санкционном законе, который США приняли 2 августа 2017 г., предусмотрено создание фонда «противодействия влиянию России» объемом 250 млн долл.¹ Из него США планируют финансировать масштабные инфраструктурные проекты в Украине, борьбу с коррупцией и информационное противодействие российскому влиянию.

* * *

Политика США по оказанию зарубежной помощи за семь десятилетий претерпела существенную эволюцию. С точки зрения политического целеполагания на стратегическом уровне в ней можно выделить несколько условных этапов.

С конца Второй мировой войны и до конца 1960-х годов — институционализация зарубежной помощи как инструмента внешней политики США в холодной войне.

С конца 1960-х до начала 1980-х годов — переходный период политики оказания помощи из-за разочарования в модернизационной концепции и «секьюритизации» зарубежной помощи во время войны во Вьетнаме.

С начала 1980-х до начала 1990-х годов — подъем, связанный с утверждением подходов рыночно-ориентированной модели развития, увеличением внимания к качеству государственного управления, институционализацией политики «продвижения демократии», а также новой волной «секьюритизации».

С начала и до конца 1990-х годов — новый переходный период, связанный с окончанием холодной войны и поиском нового целеполагания политики содействия развитию.

С начала 2000-х до второй половины 2010-х годов — современный период резкого подъема и «секьюритизации» политики оказания помощи в виде утверждения концепции «3D» в рамках «глобальной войны с терроризмом».

За полтора десятилетия XXI в. политика оказания зарубежной помощи на доктринальном уровне утвердилась в качестве одного из главных направлений внешней политики США². Беспрецедентным оказалось расширение как поставленных задач, так и мобилизуемых для их реализации политических и финансовых возможностей. Но одновременно происходит еще большее подчинение политики оказания помощи императивам безопасности.

С приходом в Белый дом Д. Трампа в подходе США возникают новые акценты. Еще в период предвыборной кампании Д. Трамп и Республиканская партия выражали стремление прекратить политику государственного строительства за рубежом, «показавшую свою несостоятельность»³. Новая администрация выступила

1 Закон о санкционном противодействии противникам США. Раздел 253. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/housebill/3364/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22An+Act+to+Provide+Congressional+Review+and+to+Counter+Iranian+and+Russian+Governments%27+Aggression%22%5D%7D&r=3> (дата обращения: 25.01.2018)

2 Obama B. Presidential Policy Directive №6. 2010. P. 11. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (дата обращения: 20.01.2018)

3 Trump D. Speech on fighting terrorism // Politico. 15.08.2016. URL: <http://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-terrorism-speech-227025>; Republican Platform 2016. P. 42. URL: [https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL\[1\]-ben_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf) (дата обращения: 20.01.2018)

за резкое сокращение финансирования невоенных программ международной помощи (на треть — с 39 млрд долл. до 27 млрд)¹, за снижение автономности АМР². Впервые за последние полтора десятилетия администрация предложила существенно свернуть программы помощи, что ставит под вопрос сохранение прежнего лидирующего статуса этого направления и в концептуальном плане. Это в известной мере отражает наметившуюся в рядах республиканского политического истеблишмента тенденцию к нивелированию роли СМР во внешней политике Соединенных Штатов. Однако оценивать эту тенденцию, как представляется, надо с осторожностью. Маловероятно, что даже при низкой приоритетности этого направления у текущей администрации оказание зарубежной помощи уйдет из арсенала инструментов внешней политики. По мере формирования и осуществления внешнеполитической стратегии команды Д. Трампа и выработки новых подходов в политическом истеблишменте к осуществлению этой политики Соединенные Штаты в ближайшем будущем останутся в числе мировых лидеров в области СМР.

1 Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Fiscal Year 2018. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/271013.pdf> (дата обращения: 20.01.2018). Примечательно, что многократный рост происходит лишь по программе «Военно-политические вопросы» (ПМ - Political-Military Affairs), которой занимается Бюро по военно-политическим вопросам – ключевое управление Госдепа, отвечающее за связь с Минобороны.

2 Harris B., Gramer R., Tamkin E. The End of Foreign Aid As We Know It // Foreign Policy. 24.04.2017. URL: <http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding> (дата обращения: 20.01.2018)

Глава 3. Европейский союз

Помощь развитию отстающих — идея, которая появилась и развивалась в ведущих странах мира, часть которых сегодня объединена в Европейский союз. Вырвавшаяся в XVI–XX вв. вперед, с колоссальным отрывом от прочих регионов, Европа сначала видела в других частях света ресурс, в том числе человеческий, который можно нещадно эксплуатировать. С падением колониальных империй после Второй мировой войны крупнейшим европейским державам, преодолевавшим тяжелые последствия глобального конфликта, пришлось переосмысливать свою роль в мире. Собственно, уже колониализм многими интерпретировался именно как цивилизаторская миссия¹ — тезис, который до сих пор приводит к политическим скандалам². Процесс европейской интеграции в значительной степени предполагал преодоление мировоззрения, свойственного «великим державам» прошлого. Помощь развитию как раз предполагала, что де-факто цивилизаторская миссия должна быть четко отделена от невозможного в новых условиях принуждения в отношении колонии со стороны метрополии. Однако отказ от политической зависимости не мог обеспечить равенство всех стран с экономической точки зрения. До сих пор во многом являющийся образцом для подражания характер и уровень экономического развития европейских стран предполагал, что в роли донора они все равно будут обладать существенными преимуществами, позволяющими укреплять свои позиции в экономической жизни развивающегося мира. Даже когда речь не идет о связанной помощи, предполагающей выполнение реципиентом условий в части закупки оборудования и услуг у донора, любые успешные формы содействия развитию так или иначе способствуют укреплению позиций донора на рынках, в политике и общественной жизни реципиентов. В последнее время Евросоюз как образец развития, маяк, указывающий путь, сталкивается с трудностями объективного и субъективного характера. Кризисные процессы внутри ЕС не следует преувеличивать, но они все же сдерживают способность интеграционного объединения проявлять внешнеполитическую инициативность. При этом страны других регионов мира, как «новые» доноры, так и реципиенты помощи, по мере упрочения своего экономического и политического положения все чаще стараются подчеркивать суверенный статус, с которым сложно сочетается роль «ученика» или «просителя». Номинальные разрывы в уровне благосостояния в мире сохраняют впечатляющий масштаб, но сегодня даже в группе беднейших стран мира складываются условия, позволяющие обеспечить базовые потребности населения. Европейскому союзу в будущем предстоит найти возможности для сохранения авторитета и эффективного внешнеполитического инструментария в мире, который будет менее отстающим, по-своему успешным, не страдающим от экономических и политических дисбалансов, от которых и сам ЕС не застрахован.

Ориентиры внешней политики ЕС

Хотя процесс европейской интеграции формально начинался в сугубо экономическом измерении, он с самого начала неизбежно имел политические

1 Colonialism as Civilizing Mission. Cultural Ideology in British India. Eds.: H.Fischer-Tiné, M.Mann. L., Anthem, 2004.

2 Macron répond à la polémique sur la colonisation // Les Echos. 16.02.2017

последствия, в том числе для взаимоотношений со странами-партнерами. Достаточно развитая система внешних связей Европейского экономического сообщества сформировалась задолго до того, как в Маастрихтском договоре 1992 г. появился раздел, посвященный общей внешней политике и безопасности¹. Однако до сих пор многие оценки общей эффективности ЕС в части внешней политики отличаются высоким уровнем скептицизма в отношении как сегодняшних достижений, так и перспектив². В значительной степени сложности выработки и проведения в жизнь внешней политики ЕС связаны со специфическим характером интеграционного объединения в целом — это не государство и, по-видимому, вопреки многолетним призывам идеологов федерализма, не станет им. Речь идет не о замещении внешней политики государств-членов, а о ее координации.

Доктринальной основой внешней политики ЕС стала принятая в июне 2016 г. «Глобальная стратегия»³. По замечанию российских аналитиков, документ свидетельствует о том, что «Евросоюз пересматривает основы прежней внешней политики и политики безопасности в сторону более жесткого прагматизма, когда во главу угла ставятся не высокие принципы, а национальные интересы»⁴. И хотя помощь развитию принято позиционировать как отражение высоких принципов, при более близком рассмотрении она вполне поддается интерпретации как инструмент обеспечения интересов.

Внешняя политика всегда в значительной степени связана с решением вопросов безопасности, что заметно и в «Глобальной стратегии». В качестве приоритетных направлений внешней деятельности ЕС обозначены обеспечение безопасности и обороноспособности Евросоюза, включая борьбу с терроризмом, энергетическую и кибербезопасность; стабильность государств к востоку и югу от ЕС, что в том числе предполагает оптимизацию миграционной политики; урегулирование конфликтов и кризисов, что требует как превентивных мер, так и постконфликтного содействия; взаимодействие с другими региональными организациями; участие в глобальном управлении.

Фактически все заявленные приоритеты ЕС в той или иной степени предполагают использование помощи развитию как инструмента. Источником многих трудно контролируемых угроз и вызовов — экстремизма, конфликтов, волн беженцев — становятся фактические или потенциальные реципиенты помощи. Соответственно задачей СМР становится стабилизация обстановки в странах-получателях, чтобы они из источника проблем для Евросоюза превратились в партнеров, способных самостоятельно противостоять деструктивным явлениям на своей территории и конструктивно участвовать в урегулировании международных кризисов.

Подраздел «Глобальной стратегии», фокусирующийся непосредственно на вопросах помощи, озаглавлен «Политическая экономия мира [peace]» (антитезис «политической экономии войны»), что по мысли авторов документа предполагает большую синергию между гуманитарной помощью и содействием развитию,

1 Барановский В.Г. Европейское сообщество в системе международных отношений. М.: Наука, 1986.

2 Например, см.: *Lehne S. Is There Hope for EU Foreign Policy?* CarnegieEurope. 05.12.2017. URL: <http://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909> (дата обращения: 10.12.2017)

3 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016.

4 Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад. Отв. ред. Арбатова Н.К., Кокеев А.М., М.: ИМЭМО, 2016. С. 5.

концентрацию на вопросах здравоохранения, образования, занятости, защиты граждан, обеспечения доступности базовых товаров.

В части «Глобальной стратегии», посвященной механизмам реализации политики, указывается, что проводимая Евросоюзом политика содействия развитию должна стать более гибкой и соответствующей стратегическим приоритетам. В русле ориентиров, определенных в КСР ОЭСР, ЕС подтверждает стремление обеспечить выделение на ОПР 0,7% ВВП, что, конечно, не означает, что все входящие в ЕС страны действительно достигнут этого уровня в обозримом будущем. В стратегии проводится разграничение между фондами, которые должны использоваться для долгосрочных проектов, и средствами, которые должны быть доступны в случаях, когда необходима быстрая реакция на непредвиденные события. Прослеживается понимание, что относительно небольшие расходы, вовремя направленные на достижение конкретных целей, могут дать больший эффект, чем массированные вливания в экономику реципиента, остающиеся незаметными для граждан как в стране-получателе, так и в самом ЕС, которому важно оправдывать перед избирателем расходы на ОПР. Для обеспечения такого результата Евросоюз стремится к упрощению перевода средств между различными фондами и отчетными периодами, чтобы покрывать пиковые потребности за счет более спокойных периодов времени и менее приоритетных задач.

Работа по подготовке предложений и реализации одобренного курса в сфере внешней политики в Евросоюзе с конца 2010 г. возложена на Внешнеполитическую службу (European External Action Service, EECAS), руководимую Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности (с 2014 г. — итальянка Ф. Могерини). Структура службы в основном сформирована по региональному принципу, с акцентом на важнейшие для Евросоюза регионы — Африку, Ближний Восток и восточных соседей¹.

EECAS, представительства ЕС в странах-реципиентах, равно как и внешнеполитические ведомства и посольства стран — членов ЕС, влияют на характер отношений со странами-получателями и, соответственно, на ориентиры и специфику оказываемой им помощи. Однако непосредственно вопросы содействия развитию в ЕС находятся в компетенции отдельного директората по вопросам сотрудничества и развития (DEVCO), которым руководит один из еврокомиссаров (с 2014 г. — хорват Н. Мимица). В организационной структуре директората прослеживается еще более ярко выраженный акцент на развивающиеся страны Африки, Ближнего Востока, Азии (включая Центральную), Латинской Америки². Ряд структурных подразделений директората отвечает за проблемные блоки вопросов развития — равенство, права человека, демократия, миграция, занятость, здравоохранение, образование, культура, ядерная безопасность, развитие сельских районов, питание, водоснабжение, цифровизация, энергетика и др. Еще одним направлением деятельности директората является обеспечение финансирования помощи во взаимодействии и при координации с другими международными структурами, в том числе для достижения Целей устойчивого развития (ЦУР), сформулированных ООН.

Для работы по вопросам гуманитарной помощи и ликвидации последствий бедствий в ЕС предусмотрен Директорат по вопросам гражданской защиты и

1 European External Action Service. HQ Organizational Chart as of 1 December 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2017-12-01_organisation_chart.pdf (дата обращения: 15.12.2017)

2 Directorate General for International Cooperation and Development. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/organisation-chart_en (дата обращения: 15.12.2017)

гуманитарной помощи (ЕЧНО)¹ и еврокомиссар по этим вопросам (с 2014 г. — киприот Х. Стилианидис).

Основным финансовым рычагом помощи ЕС является Европейский фонд развития (ЕФР), формирование которого было предусмотрено еще Римским договором 1957 г., располагающий на период 2014–2020 гг. 37,3 млрд долл.² Отдельный трастовый фонд объемом 4 млрд долл. был создан в конце 2015 г. для борьбы с причинами нелегальной миграции из Африки³. Для стран-соседей, которые могут не относиться к числу беднейших в глобальном масштабе, но крайне важны с точки зрения стабильности, безопасности и перспектив развития ЕС, действует Инструмент соседства объемом 18,8 млрд долл. на 2014–2020 гг.⁴ Кроме того, для содействия урегулированию конфликтов ЕС располагает еще одним фондом — Инструментом мира и стабильности, под который на тот же период отведено 2,8 млрд долл.⁵

ЕС как донор

Как и в других вопросах, в сфере помощи развитию необходимо учитывать, что Евросоюз — это не только общие институциональные структуры, но и совокупность стран-членов, многие из которых входят в число значимых доноров. При этом предоставление помощи отдельной страной через ее национальные структуры — это не только ее суверенное решение, но и результат участия в координационных механизмах ЕС и ОЭСР. Поэтому подсчет общих показателей помощи, учитывающих деятельность как институтов ЕС, так и стран-членов — это не просто математическое упражнение, но и отражение общих внешнеполитических ориентиров, формулируемых в ЕС. По итогам 2016 г. эта общая цифра по данным КСР ОЭСР достигла 99,3 млрд долл., а общая сумма помощи от членов КСР составила порядка 145 млрд долл., помощь со стороны крупнейшего донора-государства — Соединенных Штатов — 34,4 млрд, а от отдельно взятых институтов ЕС — 17 млрд долл.⁶ Фиксируемый в настоящее время высокий уровень помощи ЕС был достигнут еще в 2008 г. и с незначительными колебаниями остается стабильным на протяжении десятилетия, а уровень значительно более скромной по своим объемам, но крайне важной для кризисных регионов гуманитарной помощи вырос с 2008 г. более чем в два раза со стороны как государств-членов, так и институтов ЕС⁷.

Из постсоветских государств в число ведущих получателей помощи Евросоюза входит только Украина (на 13-м месте, табл. 3.1). По перечню

1 European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. URL: http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo/legal-framework_en (дата обращения: 15.12.2017)

2 European Development Fund (EDF). URL: https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en (дата обращения: 15.12.2017)

3 EU Emergency Trust Fund for Africa. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa-20171218_en.pdf (дата обращения: 19.12.2017)

4 EUNeighbours. URL: <http://www.euneighbours.eu/en> (дата обращения: 19.12.2017)

5 Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP). URL: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/422/instrument-contributing-to-stability-and-peace-icsp_en (дата обращения: 19.12.2017)

6 DAC Members' Net ODA in 2016. URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/tab01e.xls> (дата обращения: 16.12.2017)

7 European Commission. EU Aid Explorer. EU Aid Overview. Trends of EU Aid. URL: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/AidOverview.do> (дата обращения: 18.12.2017)

реципиентов можно заметить, что помимо конфликтных регионов и Африки южнее Сахары в число основных получателей помощи входит ряд крупных стран, которые уже успешно движутся по пути модернизации и претендуют на вхождение в число развитых. Здесь еще большее значение приобретает экономическое измерение помощи развитию как основы будущего интенсивного взаимодействия со значимыми партнерами.

Таблица 3.1

ОПР со стороны ЕС и стран — членов ЕС в 2015 г., млрд долл.

1	Турция	2,96	11	Бразилия	0,87
2	Индия	1,90	12	Палестина	0,84
3	Афганистан	1,40	13	Украина	0,83
4	Марокко	1,20	14	Танзания	0,80
5	Сирия	1,10	15	Кения	0,76
6	Китай	1,10	16	Дем. Респ. Конго	0,75
7	Эфиопия	1,00	17	Индонезия	0,70
8	ЮАР	0,96	18	Тунис	0,70
9	Пакистан	0,90	19	Мозамбик	0,66
10	Колумбия	0,88	20	Южный Судан	0,65
	54	Грузия		0,24	
	57	Армения		0,20	
	67	Молдова		0,16	
	85	Таджикистан		0,08	
	87	Киргизия		0,08	
	90	Беларусь		0,08	
	96	Азербайджан		0,05	
	102	Казахстан		0,05	
	105	Узбекистан		0,04	
	127	Туркменистан		0,01	

Источник: European Commission. EU Aid Explorer.

В документах DEVCO непосредственно подчеркивается, что существенная часть мер, принимаемых в сфере помощи развитию, должна в конечном счете укреплять возможности ЕС как глобального актора¹. Более конкретно обозначенные цели отражают либо приоритеты ЦУР, либо ценностные ориентиры Евросоюза (демократия и права человека). Также помощь развитию должна способствовать решению вопросов неконтролируемой миграции, главным образом, в части причин, порождающих последнюю. Проблемы занятости, экономического роста, инвестиций, изменений климата также учитываются при конкретизации задач политики помощи.

Поскольку большая часть используемых при целеполагании формулировок неизбежно остается слишком общей для того, чтобы оценить успешность их воплощения в жизнь, вся стратегия DEVCO пронизана четко определенными показателями эффективности, касающимися как наиболее всеобъемлющих ориентиров политики, так и используемого инструментария (табл. 3.2).

¹ DG DEVCO. Strategic Plan 2016–2020. P. 19. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/devco_s_p_2016_2020_en.pdf (дата обращения: 18.12.2017)

Таблица 3.2

*Некоторые показатели эффективности содействия
развитию со стороны ЕС*

Показатель	Исходное значение (год)	Промежуточное значение (год)	Цель (год)
ОПР как % ВНД	0,43 (2014)	-	0,7 (2030)
ОПР наименее развитым странам как % ВНД	0,11 (2014)	0,15 (2020)	0,20 (2030)
Согласование стратегий совместного программирования с реципиентами	25 стран (2015)	30 стран (2018)	35 стран (2020)
Число годовалых детей, привитых при поддержке ЕС	934 тыс. (2015)	9 млн (2018)	10,8 млн (2020)
Количество фирм, получивших доступ к кредитам при поддержке ЕС	450 (2015)	11600 (2018)	12500 (2020)
Поддержка питания женщин и детей до 5 лет	4,5 млн чел. (2015)	16,4 млн чел.	24,4 млн чел. (2020)
Доля помощи развитию ЕС, связанной с изменением климата	11,4% (2014)	18,3% (2018)	20% (2020)
Количество правозащитников, получивших поддержку ЕС	32 тыс. (2015)	184 тыс. (2018)	248 тыс. (2020)
Количество выборов, проведенных честно при поддержке ЕС	19 (2015)	31 (2018)	39 (2020)
Доля проектов ЕС, поддерживающих гендерное равенство и возможности для женщин	31,3% (2014)	74,3 (2018)	85% (2020)
Граждане ЕС, что-то знающие о помощи развитию со стороны ЕС	44% (2014)	-	Более 50% (2020)

Источник: DG DEVCO. StrategicPlan 2016–2020.

Часть задач, которые ставятся ЕС в связи с достижением ЦУР, настолько масштабны, что неизбежно предполагают участие других доноров, включая международные организации, с которыми Евросоюзу необходимо поддерживать постоянное взаимодействие, в том числе в странах-реципиентах. ЕС в таких случаях дает оценку желаемой динамики и результатов, но многочисленные не связанные напрямую с деятельностью Евросоюза факторы могут мешать их достижению на практике.

В модернизации своей системы предоставления помощи Евросоюз в контексте ЦУР ориентируется на более активное привлечение стран-реципиентов к планированию и выполнению проектов. Также акцент делается на использование возможностей частного сектора и обеспечение ресурсов для развития последнего¹.

Помощь ЕС постсоветским странам

С начала рыночных реформ в странах социалистического лагеря государства Запада, в том числе участники европейского интеграционного объединения, оказывались естественным примером организации экономики и общественных институтов. Содействие трансформации в значительной степени определяло характер помощи, предоставлявшейся Евросоюзом в 1990-е годы. Предполагалось, что восприятие лучших зарубежных практик поможет пережившим потрясения государствам укрепиться и успешно развиваться. Модель, предполагавшая быстрое освоение преподаваемых уроков и переход в разряд высокоразвитых стран, в целом сработала в Центральной Европе, оказалась менее успешной на Балканах и не принесла ожидаемых плодов на постсоветском пространстве.

В контексте интеграционного процесса приоритет отдавался странам, в большей степени готовым к сближению. На протяжении длительного времени важнейшей составляющей внешней политики ЕС было расширение Евросоюза. Число стран-членов с 1994 до 2013 г. увеличилось с 12 до 28. Взрывной рост объяснялся преодолением раскола Европы, определявшего политику периода холодной войны. Ряд стран, ранее не имевших возможности даже обсуждать присоединение к западному сообществу, сделали вступление в ЕС важнейшим внешнеполитическим ориентиром, определявшим их готовность прислушиваться к рекомендациям Евросоюза. Однако проблемы, сопровождавшие присоединение к ЕС более бедных стран и обострившиеся в контексте экономического кризиса 2008 г. и его последствий, стали одним из факторов появившейся усталости от расширения, заметной на уровне как институтов ЕС, так и стран-членов, а также граждан. Ж.-К. Юнкер, вступая в 2014 г. в должность председателя Еврокомиссии, однозначно заявил, что в последующие пять лет ни одна новая страна не вступит в ЕС².

То, что политика расширения будет иметь свои пределы, стало очевидно уже в период подготовки и реализации большого расширения 2004 г., когда к Союзу присоединились десять стран, а другим географически близким государствам было предложено участие в «Политике соседства», которую нередко интерпретировали именно как неравноценную замену членству в ЕС³. Такая трактовка не могла устроить ряд стран, выражавших желание вступить в Евросоюз (Украину, Молдову, Грузию), в то время как значительная часть участников «Политики соседства» была в целом удовлетворена новым форматом и не ставила перед собой целей участвовать в расширении. Это стало продолжением все более заметной фрагментации пространства соседей Евросоюза, в том числе в его постсоветской части, в зависимости от специфики внутривнеполитического развития отдельных стран

1 EU Official Development Assistance reaches highest level ever. European Commission. Press Release IP/17/916 11.04.2017.

2 Juncker J.-C. A New Start for Europe. Opening Statement in the European Parliament Session. Strasbourg. 15.07.2014. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_en.htm (дата обращения: 12.11.2017)

3 Meet the Neighbours // The Economist. 23.06.2005. URL: <http://www.economist.com/node/4100576> (дата обращения: 12.11.2017)

и их ориентиров во внешней политике. Логика, согласно которой ЕС направляет наибольшие усилия на взаимодействие со странами, в наибольшей степени готовыми принимать практики и стандарты ЕС, сохраняет свое значение, что заметно и по показателям помощи развитию (см. табл. 3.1).

Украина, Молдова и Беларусь — наиболее географически близкие к ЕС постсоветские страны. Украина выделяется среди них как пространственными и демографическими размерами, так и экономическим потенциалом. Ориентация на сближение с ЕС объединяет Украину и Молдову, но в обоих случаях странам потребовалось время на формирование своего внешнеполитического курса, а разногласия между сторонниками сближения с Россией и с Западом именно в этих странах создали почву для трагических внутренних конфликтов.

ЕС — крупнейший донор для Украины. С 1991 г. общий объем предоставленной помощи оценивается в 10 млрд долл., включая 4,7 млрд невозвратной грантовой поддержки¹. В 2015–2016 гг., по данным ОЭСР, институты ЕС лидировали в предоставлении помощи Украине, направив на нее 363 млн долл., вторым по значимости донором стала Германия с показателем 275 млн долл. В десятку ведущих доноров из стран ЕС также вошли Великобритания (43 млн долл.) и Швеция (34 млн долл.)².

В контексте украинского кризиса 2014 г. Еврокомиссия 5 марта 2014 г. одобрила предоставление Украине масштабной помощи, общий объем которой, с учетом вклада бюджета ЕС и международных финансовых институтов, в течение семи лет должен составить 13,5 млрд долл. Из этой суммы 3,7 млрд долл. должны быть покрыты непосредственно из бюджета ЕС, 9,8 млрд — из ресурсов Европейского инвестиционного банка и ЕБРР. В качестве возможного дополнительного источника поддержки в размере порядка 3,5 млрд евро также указывается финансовый инструмент политики соседства ЕС. Кроме того, как формы помощи в ЕС воспринимают любую экспертную поддержку украинских реформ, участие в модернизации украинской энергетической инфраструктуры и предполагаемые позитивные последствия вступления в силу экономической части Соглашения об ассоциации. Предполагается, что порядка 1,7 млрд долл. придет в виде грантовой поддержки от стран — членов ЕС³. С учетом экстраординарного положения, в котором Украина оказалась в ходе политического кризиса, в апреле 2014 г. для координации политики во взаимодействии с украинскими властями Евросоюзом была сформирована специальная Группа поддержки Украины (Support Group for Ukraine).

В целом содействие ЕС Украине разбивается на следующие категории⁴:

1) техническое содействие — порядка 200 проектов на общую сумму 324 млн долл.;

2) секторальная бюджетная поддержка в размере 300 млн долл., включая содействие ликвидации торговых барьеров, пограничному контролю, реализации транспортной, экологической и энергетической стратегий;

1 Delegation of the EU to Ukraine. EU Projects in Ukraine – Overview. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/1938/eu-projects-ukraine_en (дата обращения: 13.11.17)

2 OECD-DAC. Recipient country – Ukraine. URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm> (дата обращения: 13.11.17)

3 European Commission. Neighbourhood. Ukraine. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en (дата обращения: 13.11.17)

4 Mission of Ukraine to the EU. EU's Assistance to Ukraine. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/eu-policy/assistance> (дата обращения: 11.12.2017)

- 3) общая бюджетная поддержка для решения задач укрепления государственной системы в размере 437 млн долл.;
- 4) рамочная программа поддержки соглашений Украина—ЕС (26 млн долл.);
- 5) программа поддержки украинского гражданского общества (13 млн долл.);
- 6) программа поддержки региональной политики (68 млн долл.);
- 7) одобренная в мае 2015 г. дополнительная разовая бюджетная поддержка в размере 135 млн долл. на наполнение гарантийного фонда для заемщиков из числа малых и средних предприятий (МСП), компенсацию половины расходов на присоединение Украины к программам ЕС по продвижению научных исследований и содействию МСП, консультативную поддержку МСП, экспертную поддержку правительства Украины в вопросах бизнес-климата;
- 8) фонд содействия реализации свободной торговли Украина—ЕС (DCFTA Facility, 185 млн долл.);
- 9) содействие макроэкономической стабильности (4,2 млрд долл. с 2012 по 2015 г.);
- 10) гуманитарная помощь (порядка 493 млн долл. с июля 2014 до 2017 г.).

Для содействия странам в урегулировании конфликтов и решении вопросов безопасности ЕС применяет Инструмент мира и стабильности. Из 316 проектов, реализуемых с его помощью в 74 странах, 16 на общую сумму 56 млн долл. осуществляются в Украине¹. В их число входят:

- 1) Содействие полицейской реформе и связанным с ней госзакупкам оборудования;
- 2) Содействие ОБСЕ и Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в получении спутниковых снимков местности;
- 3) Содействие временно перемещенным лицам и населению конфликтных регионов, а также сбалансированному освещению их проблем в украинских СМИ;
- 4) Содействие Миссии ООН по наблюдению в сфере прав человека в Украине и другим проектам в этой области;
- 5) Поддержка разминирования, в том числе объектов транспортной инфраструктуры;
- 6) Восстановление местных органов власти и примирение в затронутых конфликтом зонах;
- 7) Поддержка посттравматической реабилитации и гражданских инициатив;
- 8) Поддержка наблюдения за выборами в Украине.

В 2016 г. в ЕС был проведен аудит процессов содействия Украине, по результатам которого сформулирован ряд рекомендаций, принятых Еврокомиссией к исполнению²:

- 1) в диалоге с Украиной уделить больше внимания качеству госуправления в сфере финансов;
- 2) усовершенствовать механизмы распределения финансовой помощи, гармонизировав использование разных инструментов и сократив возможности для разной интерпретации согласованных условий, а также обеспечив баланс между

1 Instrument contributing to Stability and Peace. URL: <https://icspmap.eu> (дата обращения: 15.12.2017)

2 European Court of Auditors. EU Assistance to Ukraine. Special Report 32. 2016. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf (дата обращения: 15.10.2017)

задачей скорейшего предоставления помощи и задачей выполнения политических условий;

3) усилить мониторинг использования предоставленной помощи;

4) уделить больше внимания эффективной имплементации и устойчивости результатов проводимых реформ;

5) увеличить эффективность предоставления помощи для взаимодействия Украины и ЕС по вопросам газовой отрасли.

Сама подготовка Соглашения об ассоциации Украины и ЕС показывала стремление к более плотному взаимодействию, но решающую роль в повышении уровня внимания, которое привлекла Украина в Евросоюзе, сыграл кризис 2014 г. в этой стране и в ее отношениях с Россией. Выступления против президента В. Януковича, приведшие к смене власти, в значительной части проходили под лозунгами сближения с ЕС и встречали открытое сочувствие со стороны многих политиков Евросоюза. Действия новых украинских властей и специфика политического и институционального развития Украины в целом давали немало поводов для последующих разочарований, но ощущение значимости для ЕС развития Украины и даже ответственности за судьбу этой страны не исчезло и остается в основе проводимой политики.

Руководство Украины регулярно напоминает о своем стремлении в будущем вступить в Евросоюз, но получает со стороны ЕС уклончивые ответы¹, отражающие упомянутую выше усталость от расширения, а также неудовлетворенность реально наблюдаемыми темпами реформ в Украине. По-видимому, в отсутствие непредвиденных прорывов или глобальных потрясений Украине предстоит на протяжении десятилетий оставаться реципиентом помощи ЕС, постепенно перенимая нормы политического и экономического устройства, формируемые Евросоюзом. Украина переживает острую фазу военного конфликта на своей территории, а для Молдовы и Грузии такие обострения остались в истории, но долгосрочная динамика отношений между этими странами и ЕС может оказаться весьма схожей.

Центральная Азия (ЦА) по всем показателям не является для ЕС приоритетным регионом. Хотя она остается в числе получателей помощи, даже в общей сложности содействие Евросоюза пяти странам региона все равно оставляет их в пятом десятке реципиентов (см. табл. 3.1). Попытка придать отношениям ЕС со странами ЦА новую динамику предпринималась в 2007 г., когда была принята Стратегия ЕС для ЦА². Как и в других регионах стратегические ориентиры сочетали принятие ЕС сформулированных в ООН целей развития с поддержкой демократии и прав человека. Специфическим для ЦА был акцент на роли региона с точки зрения транспортных потоков. Совет ЕС периодически возвращался к теме ЦА в итоговых документах своих заседаний, в том числе в 2017 г., в связи с десятилетием принятия стратегии³. Основные ориентиры ЕС в регионе не изменились, но к концу 2019 г. ожидается подготовка новой стратегии для ЦА, в которой должна быть учтена общая логика упомянутой выше «Глобальной стратегии». В процессе подготовки документа предполагается участие стран региона.

1 Emmott R. Ukraine's EU Membership remains elusive // Reuters. 24.11.2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu/ukraines-promise-of-eu-membership-remains-elusive-idUSKBN1DO18R> (дата обращения: 26.11.2017)

2 The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership. Council of the EU 10113/07. 31.05.2007.

3 Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia. Council of the EU 10387/17. 19.06/2017.

В 2010 г. ЕС основал специальный Фонд содействия инвестициям в ЦА¹, в распоряжение которого на период 2010–2015 гг. было передано 179 млн долл. На практике Фонд активен в Киргизии и Таджикистане². К приоритетным направлениям деятельности Фонда отнесены:

- 1) улучшение энергетической инфраструктуры;
- 2) обеспечение защиты окружающей среды и контроль последствий изменения климата;
- 3) создание и развитие МСП, поддержка занятости;
- 4) улучшение социальных услуг и инфраструктуры, в том числе в сферах образования и здравоохранения.

Как и в других частях света, историческая и географическая близость стран региона во многих отношениях перекрывается спецификой политического и экономического развития каждой из них. Отсюда дифференцированный подход внешних партнеров, в том числе Евросоюза, который при этом может использовать схожие институциональные и юридические рамки для выстраивания отношений со странами.

Участие Казахстана и Киргизии в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) не предполагает возможность заключения двусторонних соглашений о свободной торговле между этими странами и ЕС. Тем не менее в отношениях ЕС с Казахстаном стороны пришли к выводу о необходимости обновления договорной основы своих отношений и в конце 2015 г. заключили Соглашение о продвинутом партнерстве и сотрудничестве³, применяемое на временной основе с мая 2016 г. и к концу 2017 г. ратифицированное Европарламентом и 18 из 28 стран — членов ЕС⁴. Соглашение можно интерпретировать как символ готовности Казахстана к новому качеству более равноправного партнерства. Будучи региональным лидером по уровню экономического развития, Казахстан не испытывает потребности в односторонней поддержке со стороны ЕС, но рассчитывает сделать отношения с Евросоюзом как глобальным центром экономического развития одним из драйверов своего дальнейшего роста. Тем не менее при поддержке ЕС осуществляется ряд проектов, направленных на совершенствование судебной системы и переход к зеленой экономике⁵.

Отношения ЕС и Киргизии опираются на Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, вступившее в силу в 1999 г. В октябре 2017 г. стороны договорились начать переговоры о новом, модернизированном соглашении⁶. При этом Киргизия и

1 Investment Facility for Central Asia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/central-asia/investment-facility-central-asia-ifca_en (дата обращения: 12.11.2017)

2 2016 Operational Report on Investment Facility for Central Asia, Asia Investment Facility, Investment Facility for the Pacific. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ifca-aif-ifp_report_2017_web.pdf (дата обращения: 12.10.2017)

3 Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Kazakhstan, of the other part // Official Journal of the EU. L29 Vol. 59. 4.02.2016.

4 Gotev G. MEPs overwhelmingly ratify EU-Kazakhstan landmark partnership agreement // EURACTIV. 12.12.2017. URL: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/meps-overwhelmingly-ratify-eu-kazakhstan-landmark-partnership-agreement> (дата обращения: 13.12.2017)

5 Kazakhstan. International Cooperation and Development. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/kazakhstan_en (дата обращения: 13.12.2017)

6 Kyrgyz Republic: EU to launch negotiations on new agreement. Council of the EU. Press Release. 9.10.2017. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/09/kyrgyz-republic-launch-negotiations> (дата обращения: 13.12.2017)

Таджикистан лидируют среди стран региона как получатели помощи ЕС (см. табл. 3.1). К приоритетным направлениям оказания помощи Киргизии относятся обеспечение верховенства права, образование и развитие сельских районов¹.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве ЕС с Таджикистаном было подписано в 2004 г. и вступило в силу в 2010 г. Оказываемая институтами ЕС помощь стране с начала 2000-х до 2015 г. выросла с 25 млн долл. до 43 млн долл. в год ² . К приоритетным сферам оказания помощи относятся образование, здравоохранение и развитие сельских районов.

С Узбекистаном Евросоюз также заключил Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (в 1996 г.). Узбекистан традиционно придерживался более осторожной политической линии в отношениях с зарубежными партнерами, по сравнению с другими странами региона. Содействие Узбекистану со стороны ЕС сосредоточивается на развитии сельских районов, что включает диверсификацию продукции и повышение производительности, оптимизацию использования природных ресурсов, занятость, повышение стандартов жизни уязвимых групп населения³. С завершением 26-летнего правления И. Каримова и приходом на пост президента Узбекистана Ш. Мирзиёева во внутренней и внешней политике этой страны наметились существенные изменения, которые могут породить и новые возможности в отношениях с Евросоюзом.

Поскольку Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Туркменистаном не было ратифицировано со стороны ЕС, между сторонами с 2010 г. действует Временное соглашение о торговле и торговых вопросах. Используя доходы от продажи энергоносителей и будучи самым скромным получателем помощи от стран ЕС, а также самым политически закрытым государством региона, Туркменистан реализует при поддержке Евросоюза несколько программ в сфере образования, реформы госуправления, развития сельских районов и сельского хозяйства, экологии, изменения климата, энергетики и экономических реформ⁴.

В 2012 г. в ЕС был проведен аудит помощи ЦА, с выводами которого Еврокомиссия согласилась только частично⁵. Расхождения были, главным образом, связаны с тем, что между идеальной моделью оказания помощи и реально существующим в регионе положением существует значительный разрыв, и в этих сложных условиях исполнительные структуры ЕС изыскивают возможности для продолжения работы.

1 Kyrgyzstan. International Cooperation and Development. European Commission.

URL: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/kyrgyzstan_en (дата обращения: 13.12.2017)

2 EU-Tajikistan Relations. European External Action Service. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/>

headquarters-homepage_en/4078/EU-Tajikistan%20relations (дата обращения: 15.12.2017)

3 Uzbekistan. International Cooperation and Development. European Commission.

URL: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/uzbekistan_en (дата обращения: 13.12.2017)

4 Turkmenistan. International Cooperation and Development. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/turkmenistan_en (дата обращения: 13.12.2017)

5 EU Development Assistance to Central Asia. European Court of Auditors. Special Report 13. 2003. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_13/QJAB13014ENN.pdf (дата обращения: 13.12.2017)

* * *

ЕС не собирается отказываться от роли ведущего донора в глобальном масштабе, понимая, что в отношениях со значительным числом стран и регионов мира именно ожидание поддержки со стороны Евросоюза формирует стимулы для работы в таких сферах, как повышение стандартов государственного управления, образование, здравоохранение, экология. Евросоюз подталкивает проблемные регионы к минимизации причин конфликтов и иных кризисов. Поскольку попытки отгородиться от внешнего мира в ЕС непопулярны и, вероятнее всего, утопичны, с угрозами необходимо бороться на дальних подступах, и политика помощи развитию предлагает для этого удобный, неконфронтационный путь.

Развитая бюрократическая структура ЕС позволяет интеграционному объединению организовать системную работу с донорами-партнерами и с реципиентами с учетом уроков, извлеченных из ранее завершенных проектов. Некоторые механизмы ЕС, вероятно, будут неоднократно подвергаться внутреннему реформированию, но так или иначе помощь развитию будет занимать в их деятельности очень заметное место.

Страны постсоветского пространства в сравнении с беднейшими регионами мира находятся не в самом плачевном положении, что отражается и на политике ЕС. Постсоветские республики все чаще будут выступать как партнеры Евросоюза, а не просто получатели помощи, что вполне вписывается в логику, которую в ЕС надеются распространить на весь мир — деятельное привлечение реципиента к реализации проектов как залог успеха. Постсоветское пространство может быть в некоторых отношениях периферийным, но оно неизменно привлекает внимание внешних партнеров и как маршрут потенциально значимых товарных потоков, и как зона геополитических столкновений, реальных и гипотетических угроз международной стабильности. За исключением преференциальных партнеров — Украины, Грузии, Молдовы — Евросоюз вряд ли будет пытаться играть здесь ведущую роль, но во взаимодействии с ЕС в той или иной форме будет заинтересованы все страны региона. В палитре инструментов ЕС, включающей политический диалог, торгово-экономическое сотрудничество и иные формы взаимодействия, помощь развитию как таковая будет только одним из многих элементов и, вероятно, не решающим для судеб региона.

Глава 4. Британское содействие международному развитию: традиции и реформы

Великобританию по праву называют «сверхдержавой в сфере помощи развитию» (aid superpower). Благодаря накопленному ею богатейшему опыту в теории и практике девелопменталистики, эта страна активно влияет на формирование международной повестки в сфере содействия развитию. Уникальность Великобритании как донора состоит в том, что она тщательно изучила и творчески переработала свой имперский опыт взаимодействия со странами Азии и Африки, положив его в основу будущих инициатив по помощи развивающимся странам. Британские институты, связанные с предоставлением помощи развитию, прошли значительную эволюцию — от начальной фазы, когда помощь служила целям «улучшений» в колониях, до недавних институциональных и ценностных реформ.

Особенности участия Великобритании в содействии международному развитию

В период холодной войны британское содействие международному развитию, по мнению экспертов, явно руководствовалось политико-экономическими интересами страны. С началом процесса деколонизации руководство Великобритании стало осознавать нежелательность обращения ее бывших колоний к иным донорам. Помощь развитию должна была способствовать сохранению политических и экономических связей между получившими независимость странами и бывшей метрополией. Согласно данным за 1963 г., 93% британской помощи шло в страны, вошедшие в состав Содружества¹.

С 1997 г., после прихода к власти «новых лейбористов», Соединенное Королевство стало рассматривать содействие развитию как отдельное направление политики, не подотчетное министерству иностранных дел. Создание в 1997 г. ключевого ведомства — министерства международного развития (ММР) — ознаменовало переход к новой политике, в большей степени учитывающей потребности стран-реципиентов. Работа ММР была сконцентрирована на достижении Целей развития тысячелетия (ЦРТ), установленных ООН на срок до 2015 г. Министерство должно было работать с благотворительными обществами, международными организациями и правительствами развивающихся стран, в первую очередь — для решения глобальной проблемы бедности.

В ноябре 1997 г. британским правительством была принята новая Белая книга по международному развитию², в которой наблюдался значительный отход от ранее сложившегося понимания целей и задач содействия развитию, а также путей его осуществления. В документе прослеживалось стремление отказаться от слов «помощь», «поддержка» в пользу идей «партнерства» с развивающимися странами и перехода к подлинно «международному» развитию, не ограничивающемуся

1 Pacquement F. How Development Assistance from France and the United Kingdom Has Evolved: Fifty Years on from Decolonisation // International Development Policy. 2010. No. 1. P. 51–75.

2 Под «международным развитием» в ММР понимались усилия развитых и развивающихся стран по избавлению людей от бедности и сокращению зависимости той или иной страны от зарубежной помощи.

странами третьего мира или странами посткоммунистической Европы¹. В более поздних редакциях Белой книги (2000, 2006 и 2009 гг.) особое внимание было уделено новым формам партнерства с частным сектором, с сообществом неправительственных организаций и «правительствами-партнерами» из развивающегося мира, а также выявлению «ответственных участников» (stakeholders) и распределению прав и обязанностей в процессе содействия развитию².

В июле 2009 г. ММР провело ребрендинг всех своих программ помощи — теперь они стали идти под логотипом UKAid. Это было сделано для того, чтобы показать реципиентам: все взносы на помощь поступают именно от народа Соединенного Королевства. Такой шаг был предпринят потому, что реципиенты британской помощи часто не осознавали ее источник³. В 2012 г. была создана новая версия логотипа UKAid, на которой появились британский флаг и слова «от британского народа». Этот логотип отныне размещен во всех информационных материалах ММР, на пунктах выдачи помощи, на зданиях, построенных на выделенные Великобританией средства (больницах, школах), на всех упаковках с гуманитарной помощью и т.д.⁴

Создание ММР отвечало потребностям своего времени. Когда западный мир в лице организаций Бреттон-Вудской системы, ООН и ОЭСР, а также множества НПО, академических институтов, масс-медиа и церквей⁵ начал пересматривать свои стратегии помощи международному развитию, ММР активно включилось в эти интеллектуальные дискуссии и вскоре стало оказывать на них большое влияние. Министерство участвовало в реализации многих международных инициатив — ЦРТ ООН, программы африканских стран по борьбе с бедностью, программы по облегчению долгового бремени, по содействию международной торговле и урегулированию конфликтов.

Соединенное Королевство — один из мировых лидеров по объему предоставляемой донорской помощи. В целом, по данным ММР, с 1970 г. объем британской ОПР неуклонно возрастал, достигнув максимума в 2005 и 2006 гг., что было обусловлено масштабным списанием долгов. Также резкое увеличение ассигнований произошло в 2013 г., когда британское правительство впервые достигло целевого показателя ОПР — 0,7% ВВП. Примечательно, что даже в период мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., который оказался весьма болезненным для британской экономики, Великобритания подчеркивала свою ответственность за содействие развитию и сохранение приверженности ЦРТ ООН. Премьер-министр Г. Браун (2007–2010 гг.) последовательно подчеркивал, что развитие должно оставаться приоритетом «двадцатки» и международных институтов.

1 Burnell P. Britain's New Government, New White Paper, New Aid? Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century // *Third World Quarterly*. 1998. Vol. 19, No. 4. P. 789–790.

2 Slater D., Bell M. Aid and the Geopolitics of the Post-Colonial: Critical Reflections on New Labour's Overseas Development Strategy // *Development and Change*. 2002. Vol. 33, No. 2. P. 340.

3 DFID Adopting New UK Aid Logo to Highlight Britain's Work // *The Telegraph*. 06.07.2009. URL: <http://www.telegraph.co.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

4 Mungcal I. A New Look for UK Foreign Aid. DEVEX. 25.06.2012. URL: <https://www.devex.com> (дата обращения: 20.11.2017)

5 Католическая церковь Англии и Уэльса, у которой имеется собственное Католическое агентство по зарубежному развитию (CAFOD), а также Англиканская церковь, осуществляющая проекты содействия развитию посредством благотворительной организации «Англиканское международное развитие».

Важно отметить, что уже к 2001 г. бюджет ММР превысил бюджет британского Форин-офиса. По оценкам министерства, в середине 2000-х годов выделяемые им средства ежегодно спасали от нищеты 3 млн человек. В настоящее время ММР отвечает за усилия Великобритании по достижению Целей устойчивого развития ООН, принятых в 2015 г., за решение широкого круга глобальных проблем развития. Особое внимание Великобритания уделяет содействию экономическому развитию, включая использование потенциала торговых отношений, создание новых рабочих мест, направление инвестиций в самые бедные страны мира. Устойчивый экономический рост, создание новых рабочих мест, по мнению британских практиков, играют огромную роль в преодолении нищеты.

Прирост британской ОПР приходился в основном на двустороннюю помощь. Согласно статистическому отчету ММР, в 2015 г. британская ОПР развивающимся странам составила 12,1 млрд ф. ст. (0,7% ВВП Великобритании), что на 3,7% больше, чем в 2014 г. Из этого объема помощи 63% было выделено на двусторонней основе (из них 18% — это двусторонняя помощь, поступающая к реципиентам через международные организации, над распределением которой страна сохраняет контроль), остальные 37% — это британские средства, распределяемые через многосторонние фонды и идущие в бюджет этих организаций¹. В 2015 г. в десятку крупнейших многосторонних организаций, куда поступали британские отчисления, входили (в порядке уменьшения взносов): Международная ассоциация развития, бюджет Еврокомиссии на нужды развития, Европейский фонд развития (внебюджетный), Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, Зеленый климатический фонд ООН, Африканский фонд развития, Фонд чистых технологий, МВФ (программы по сокращению бедности и стимулированию экономического роста), Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, а также Международный механизм финансирования иммунизации².

ММР Великобритании в странах-партнерах активно работает с более чем 200 неправительственными организациями, как международными, так и британскими. Министерство привлекает неправительственные организации к оказанию гуманитарной помощи в случае чрезвычайных ситуаций, а также к участию в исследовательских программах.

ММР распределяет 81% объема помощи, Форин-офис — 3%, остальная помощь приходится на иные структуры и ведомства. Основными ее получателями выступают развивающиеся страны Африки (55% от объема помощи) и Азии (41%)³. На страны Америки в 2015 г. приходилось около 3%, на Европу — 1%, на тихоокеанский регион — 0,2%. Следует отметить, что помощь европейским странам не относится к британским приоритетам, однако на протяжении последних пяти лет (2011–2015 гг.) она устойчиво возрастала — с 19 млн ф. ст. в 2011 г. до 55 млн в 2015 г. Особенно заметным этот рост был в 2014–2015 гг. (63,7%), что было связано с увеличением британской помощи Украине⁴.

В 2015 г. в число пяти основных получателей британской двусторонней помощи входили Пакистан (374 млн ф. ст.), Эфиопия (339 млн ф. ст.),

1 Statistics on International Development 2016. Department for International Development. P. 4. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

2 Ibid. P. 42.

3 Ibid. P. 4.

4 Ibid. P. 25.

Афганистан (300 млн ф. ст.), Нигерия (263 млн ф. ст.) и Сирия (258 млн ф. ст.)¹. При этом ни Украина, ни какая-либо из стран Центральной Азии не вошли даже в число 20 крупнейших реципиентов.

Британская помощь после возвращения к власти консерваторов

Весной 2010 г. к власти в Великобритании пришел тандем Консервативной и Либерально-демократической партий. Правительство возглавил консерватор Д. Кэмерон. Перед коалиционным правительством с самого начала стоял ряд серьезных проблем, связанных с тяжелой финансово-экономической ситуацией в стране, негативной реакцией общества на политические инициативы власти, с необходимостью выработки новой стратегии национальной безопасности. В этих условиях новые власти, подтверждая свои обязательства сохранить объемы ОПР на уровне 0,7% ВНД, были вынуждены внести коррективы в политику содействия международному развитию, направленные на повышение ее эффективности. Руководствуясь принципом «добиваться больших результатов с меньшими затратами»², правительство объявило о планах сократить число стран-реципиентов с 43 в 2008–2009 гг. до 27 к 2016 г.³ и создало систему четкого отслеживания предоставляемой помощи.

Другим важным изменением стало усиление внимания к проблемам безопасности. В 2010 г. в стране был создан Совет национальной безопасности, подготовивший стратегический обзор «Обеспечение безопасности Великобритании в век неопределенности». Авторы обзора утверждали, что дипломатия и содействие развитию могут предотвратить многие угрозы, но для этого необходимо удвоить помощь конфликтогенным странам. Правительство, в свою очередь, заявило о намерении использовать 30% ОПР в 2014–2015 гг. для поддержки нестабильных и пострадавших от конфликтов государств⁴.

В дальнейшем тенденция к взаимной увязке проблем безопасности и содействия развитию нашла отражение в новых стратегических документах и инициативах британского правительства. Об этом упоминалось в Стратегии выстраивания стабильности за рубежом 2011 г., а также в вышедших в 2015 г. Стратегии британского официального содействия развитию «Британская помощь развитию: преодоление глобальных вызовов во имя национальных интересов» и Стратегическом обзоре по вопросам обороны и безопасности.

В последнем из названных документов было обозначено продолжение взятого Кэмероном курса на преимущественное направление помощи развитию в хрупкие и «несостоявшиеся» государства (*fragile and failed states*) с целью предотвратить конфликты и создать условия, способствующие процветанию (обеспечение верховенства закона и надлежащего управления, укрепление демократии). В обзоре указывалось, что такие интервенции не только этичны, но и соответствуют британским национальным интересам, поскольку они позволяют быстро и решительно реагировать на зарождающиеся кризисы за рубежом, которые влияют и на

1 Ibid. P. 4.

2 *Carghill T.* More with Less: Trends in UK Diplomatic Engagement in Sub-Saharan Africa. Africa Programme Paper: AFP PP 2011/03. Chatham House. May 2011. URL: <https://www.chathamhouse.org> (дата обращения: 20.11.2017)

3 Africa: DFID's Aid Priorities and Africa // AllAfrica. 12.01.2012. URL: <http://allafrica.com> (дата обращения: 20.11.2017)

4 The Strategic Defence and Security Review "Securing Britain in an Age of Uncertainty". HM Government. October 2010. P. 44. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

внутреннюю безопасность в Великобритании¹. В числе средне- и долгосрочных «драйверов» нестабильности авторы документа указывали социальное неравенство, демографические изменения, быструю и незапланированную урбанизацию, климатические изменения, глобальные экономические и другие шоки. Усилия Соединенного Королевства по содействию развитию нестабильных стран рассматривались как средство противодействия этим вызовам².

Эти идеи были отражены в новой Стратегии британского официального содействия развитию. В документе отмечалось, что Великобритания должна поддерживать безопасность и развитие в нестабильных регионах совместно с партнерами — США, Францией и Германией (например, существуют совместные программы ММР и американского USAID по поддержке образования в постконфликтных странах³). В Великобритании была улучшена координация министерств с целью повысить эффективность работы, сократить расходы, предотвратить дублирование функций разных правительственных структур. Такие действия укладываются в концепцию «умной силы», совмещающей «мягкий» и «жесткий» подходы для достижения наилучших результатов⁴.

Стратегия нацелена, главным образом, на достижение британских национальных интересов. Примечательно, что цель сокращения бедности, которая ранее стояла на первом месте, стала четвертой и заключительной в списке. А на первые места вышли следующие⁵:

1. глобальный мир, безопасность и управление — правительство будет инвестировать больше в преодоление причин нестабильности, угроз безопасности, конфликтов, в борьбу с преступностью и коррупцией;

2. повышение устойчивости и улучшение реагирования на кризисы, что подразумевает большую поддержку людям, уже страдающим от кризисов в Сирии и других странах Ближнего Востока и Северной Африки, а также увеличение объема исследований глобальных угроз общественному здоровью (например, проблемы резистентности к антибиотикам), поддержку усилий по смягчению последствий изменения;

3. продвижение глобального процветания — правительство намерено использовать ОПР для содействия экономическому развитию и процветанию в развивающемся мире, что будет способствовать сокращению бедности и укрепит британские возможности в сфере торговли и инвестиций по всему миру.

Реформирование британского содействия международному развитию в 2010-е годы проходило под знаком повышения эффективности помощи. В 2011 г. была создана независимая комиссия по ее оценке⁶ — вневедомственная организация, задачей которой является осуществление контроля над британской системой помощи и, в частности, над деятельностью ММР.

1 National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 "A Secure and Prosperous United Kingdom". HM Government. November 2015. P. 6. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

2 Ibid. P. 17.

3 Ibid. P. 52.

4 Харитонова Е.М. Программы содействия международному развитию и национальная безопасность: опыт Великобритании // Пути к миру и безопасности. 2015. № 2(49). С. 36.

5 UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest. HM Treasury. Department for International Development. November 2015. P. 3. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

6 About Us. Independent Commission for Aid Impact. URL: <http://icai.independent.gov.uk/about-us/> (дата обращения: 20.11.2017)

По итогам состоявшегося в Великобритании в 2016 г. референдума о членстве в ЕС, когда большинство проголосовавших выбрало выход из интеграционного объединения, Кэмерон подал в отставку. К власти пришел новый консервативный кабинет во главе с Т. Мэй, а ММР возглавила бывшая замминистра труда П. Пател.

Уже в конце сентября 2016 г. появилисьстораживающие известия о том, что более четверти объема британской помощи (около 26% против 18% в 2016 г.) к 2020 г. будет расходоваться не ММР, а другими министерствами и ведомствами британского правительства, что вызвало обеспокоенность в среде экспертов и в благотворительном секторе. Также распространилась информация, что Пател планирует реорганизовать систему управления бюджетом помощи развитию и изменить приоритетные направления финансирования в ущерб борьбе с бедностью. Как заявил парламентскому комитету по международному развитию замглавы ММР М. Лоуккок, существующие международные правила определяют, что может считаться помощью, и миротворчество тоже относится к данной категории: «Проходит ли это через бюджет министерства обороны, или Форин-офис, или наш бюджет, не значимо для того, считается это помощью или нет. Правила были немного расширены в начале года, поскольку существовал общий консенсус относительно того, что некоторые виды деятельности могут считаться содействием развитию — как, например, обучение представителей вооруженных сил защите прав человека и противодействию преступлениям на сексуальной почве... Как мы, так и министерство обороны занимаемся все больше подобными видами деятельности, но они квалифицируются как помощь лишь постольку, поскольку подпадают под правила»¹.

С. О'Мэлли, возглавляющая благотворительную организацию One Campaign, в ответ на это заявила: «Британские налогоплательщики должны быть уверены, что любое другое ведомство, тратящее средства бюджета британской помощи развитию, примет такие же высокие стандарты прозрачности их использования, как ММР, с фокусом на нужды беднейших стран. Без такой гарантии нужно быть очень осторожными, поскольку первостепенной целью расходования средств ОНР является борьба с крайней бедностью. Наш бюджет помощи не может направляться в какие-либо страны или регионы исключительно исходя из наших стратегических интересов. Расходование ОНР в министерстве международного развития — это один из самых транспарентных процессов в мире, а то, как тратились средства министерством обороны или Форин-офисом, ранее подвергалось критике за несоответствие международным стандартам»².

В сентябре 2016 г. Пател озвучила свои планы реформирования британской системы СМР на основе «базовых консервативных принципов», заявив, что слишком большой объем средств, выделенных страной на нужды развития, тратился неэффективно или вообще был украден³. Она отметила, что ее цель — «менять глобальную систему помощи таким образом, чтобы она должным образом служила беднейшим людям в мире и британским налогоплательщикам, которые оплачивают счет». Для осуществления реформы она предложила следующие шаги: 1) выделение значительных сумм из бюджета помощи за рубеж для предотвращения массовой миграции из развивающихся стран в Европу и

1 More than 25% of UK Aid Budget Will Be Spent by Other Ministries by 2020 // Euractiv. 26.09.2016. URL: <https://www.euractiv.com> (дата обращения: 20.11.2017)

2 Ibid.

3 New UK Development Minister Plans Aid Review Based on 'Conservative Values' // Euractiv. 14.09.2016. URL: <https://www.euractiv.com> (дата обращения: 20.11.2017)

Великобританию; 2) сокращение помощи, распределяемой по каналам ЕС; 3) использование помощи для наращивания британского экспорта и торговли с развивающимися странами¹.

По-видимому, британскую систему СМР ожидают новые витки реформирования в рамках деятельности кабинета Мэй, которой предстоит провести страну через политические лабиринты Брекзита. Скорее всего, будут пересмотрены формы сотрудничества ММР с агентствами и организациями ЕС, через которые ранее также осуществлялась часть британской помощи развитию. Не исключено, что и само существование ММР в исторической перспективе может быть поставлено под угрозу.

Содействие развитию Украины до и после евромайдана

Исходя из данных статистической базы ОЭСР, британская помощь развитию Украины как таковая впервые была обозначена в 2005 г. и составила 10,76 млн долл. США. В 2006 г. она возросла на 1 млн долл., однако в последующие годы стала сокращаться и в 2010 г. достигла своего минимума — 0,84 млн долл. (рис. 4.1).

Рисунок 4.1

*Британская официальная помощь Украине, 2005–2016 гг.
(в постоянных ценах, млн долл. США)*

Источник: ОЭСР. Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions.

Ситуация с британской помощью Украине кардинальным образом изменилась в 2014–2015 гг., когда Великобритания взяла курс на поддержку новых украинских властей во главе с президентом П. Порошенко, пришедшим к власти в результате политического кризиса конца 2013 — 2014 гг.

Еще в сентябре 2013 г. Украину посетил британский министр по делам Европы Д. Лидингтон. В ходе его встреч с министром иностранных дел, премьер-министром и главой администрации президента Украины особое внимание было уделено вопросу о подписании Соглашения об ассоциации с ЕС на Вильнюсском саммите Восточного партнерства (ноябрь 2013 г.). Стороны также обсудили пути активизации двустороннего политического диалога, в том числе на самом высоком уровне, углубления экономического, торгового и инвестиционного сотрудничества. Когда начался политический кризис, затронувший отношения России и Украины, Великобритания вступила на путь активной поддержки последней. Официальный Лондон принял ряд санкций и ограничительных мер в отношении России, как в

одностороннем, так и в многостороннем формате. Великобритания поддерживала Украину и в рамках международных организаций — ООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ, НАТО, ЕС, Совета Европы. Был достигнут беспрецедентный для истории взаимоотношений двух государств уровень политического диалога¹.

Значительная часть британской помощи осуществляется по линии ММР. Примечательно, что проекты реализовывались еще в 2010–2012 гг. силами украинских НПО на местах и были направлены на развитие общественно полезных программ. В 2015–2016 гг. были запущены два основных проекта по поддержке украинского государства².

Первый — Украинская гуманитарная программа с бюджетом 14 млн ф. ст. (срок реализации — с 26 марта 2015 г. по 31 марта 2016 г.), из которых 66% средств пошло на материальную часть поддержки, а оставшиеся 34% — на организацию и координацию содействия. Цель проекта состояла в том, чтобы оказать жизненно необходимую поддержку людям, затронутым конфликтом в Украине, включая доступ к базовым медицинским услугам для наиболее уязвимых категорий населения, предоставить поддержку перемещенным лицам и лицам, пострадавшим от конфликта, с особым учетом нужд женщин и девочек. Программа стала ответом на План гуманитарного реагирования, запущенный ООН и правительством Украины в феврале 2015 г.

Второй проект — Поддержка политической и экономической стабильности в Украине с бюджетом 5,7 млн ф. ст. (срок реализации — с 20 мая 2014 г. по 30 сентября 2016 г.). Его цель — помочь правительству Украины воплотить реформы, которые стабилизируют экономику и помогут сделать правительство более демократическим и инклюзивным (заявлены направления работы в сфере общественного управления, предотвращения катастроф, управления государственными финансами, проведения антикоррупционных мер). Программа будет осуществляться при поддержке ведущих международных финансовых организаций (в частности, Всемирного банка), а также Европейского союза и двусторонних доноров.

По состоянию на октябрь 2017 г. на официальном сайте ММР даны краткие описания пяти актуальных проектов, которые находятся в процессе реализации (табл. 4.1).

Кроме того, продолжает действовать программа «Великобритания — Украина: содействие в реформах»³, начатая в июле 2014 г. В ее рамках оказывается содействие украинскому правительству в реализации проектов, направленных на поощрение надлежащего управления и экономических реформ. Программа реализуется под управлением британской компании Pricewaterhouse Coopers в

1 С начала 2014 г. состоялись встречи премьер-министра Украины А. Яценюка сначала с министром иностранных дел Великобритании У. Хейгом во время визита последнего в Украину (3 марта), а затем с премьер-министром Великобритании Кэмероном в кулуарах саммита ЕС в Брюсселе (6 марта); встреча Порошенко с Кэмероном во время празднования 70-летней годовщины высадки войск антигитлеровской коалиции в Нормандии (6 июня), а также ряд встреч на уровне министров иностранных дел двух стран. Вторая половина 2014 г. ознаменовалась рабочим визитом Порошенко в Великобританию для участия в саммите НАТО в Ньюпорте (4–5 сентября), а также встречами Порошенко и Яценюка с Кэмероном в рамках Совета ЕС (30 августа) и 69-й сессии ГА ООН (25 сентября). Первая леди Украины М. Порошенко посетила Великобританию для представления серии гуманитарных проектов под ее эгидой. Двусторонние политические контакты на высоком уровне были весьма интенсивными и в 2015–2016 гг.

2 Информация о всех четырех проектах взята со страницы Development Tracker. Ukraine. All Projects. URL: <http://devtracker.dfid.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

3 UK–UA: Reform Assistance programme. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

сотрудничестве с украинской инвестиционной компанией Dragon Capital, Фондом инноваций и развития, Международным центром политических исследований, Киевской школой экономики и рядом других организаций.

Таблица 4.1

**Проекты министерства международного развития в Украине
(по состоянию на сентябрь 2017 г.)**

Название и бюджет проекта	Цель проекта
GGFI — Сотрудничество с международными финансовыми институтами и другими партнерами. Проект Фонда надлежащего управления. 19 млн ф. ст.	Поддержка ряда инициатив в области управления и экономических реформ, направленных на укрепление стабильности, сокращение масштабов нищеты и увеличение благосостояния в Украине, Грузии, Молдове, Сербии и Боснии и Герцеговине. Осуществляется посредством сотрудничества с международными финансовыми учреждениями и другими многосторонними организациями
GGFII — Сотрудничество с международными финансовыми институтами и другими партнерами. Проект Фонда надлежащего управления. 14 млн ф. ст.	Идентична цели проекта GGFI
Чрезвычайный ответ на гуманитарные потребности в пострадавших от конфликта районах Украины. 13,8 млн ф. ст.	Помощь уязвимым общинам, пострадавшим от конфликта, на востоке Украины за счет многоцелевых денежных пособий, где это возможно, или путем доставки продуктов питания, предоставления жилья, основных предметов домашнего обихода, а также налаживания критически важной инфраструктуры для обеспечения водой и электричеством. Проект также окажет поддержку тем, кто пострадал от сексуального и гендерного насилия, и поможет уязвимым лицам, перемещенным в результате конфликта, получить доступ к основным услугам, включая услуги в области поддержания психического здоровья
Борьба с политической коррупцией и усиление гражданского участия в избирательных процессах в Украине. 3,6 млн ф. ст.	Специализированная поддержка заинтересованным сторонам в рамках подготовки к выборам в Украине, запланированным на 2019 г.
Поддержка осуществления оценки в сфере восстановления и миростроительства для Украины. 3,4 млн ф. ст.	Поддержка проведения оценки в сфере восстановления и миростроительства, которую осуществляют организации, работающие в целях содействия социально-экономическому восстановлению. Содействие совершенствованию реагирования правительства Украины на проблему постконфликтного восстановления.

Источник: составлено по материалам MMP Великобритании.

Из подробного описания многочисленных проектов видно, что в основном они реализуются украинскими НПО и образовательными учреждениями при финансировании британских фондов и активном участии частных британских компаний. В качестве примера можно привести решение кабинета министров Украины в рамках показательной борьбы с коррупцией провести эксперимент и передать в управление на аутсорсинг независимой профессиональной компании из Великобритании Crown Agents наиболее коррумпированные таможни Западной Украины (Закарпатскую, Львовскую, Волынскую и Черновицкую)¹.

¹ Самофалова О. Украина отдает свою таможню британцам — как в Африке // Взгляд. 22.07.2015. URL: <http://vz.ru/economy/2015/7/22/757464.html> (дата обращения: 20.11.2017)

Следует отметить, что британские неправительственные организации, работающие в сфере развития на востоке Украины, сталкивались с негативным отношением к себе. Так, весной 2015 г. произошел скандал с НПО «Международный комитет спасения», которую возглавляет бывший британский министр иностранных дел Д. Милибэнд. Группу сотрудников этой организации власти Донецкой Народной Республики принудительно выслали в Киев, обвинив в шпионаже¹.

В июле 2017 г. в Лондоне была проведена крупная международная конференция по реформированию в Украине². Ее организаторы отмечали, что начатые в 2014 г. реформы являются самыми глубокими и далеко идущими с момента обретения страной независимости. Тем не менее украинскому правительству предстоит пройти еще долгий путь, и его приверженность реформам, а также дальнейшая международная поддержка этих реформ будут иметь решающее значение. Министр иностранных дел Великобритании Б. Джонсон, выступая на открытии конференции, заявил: «Есть тревожные признаки того, что реформы пробуксовывают, и мы наблюдаем некоторую озабоченность в отношении выбора новых членов Верховного суда, отсутствие прогресса в создании специальных антикоррупционных судов».

В сентябре 2017 г. в Киеве состоялось очередное заседание ежегодного международного форума «Ялтинская европейская стратегия», на котором уже более десятилетия обсуждаются вопросы европейского будущего Украины. В преддверии своей поездки на форум британский министр по делам Европы А. Дункан отметил: «В то время как Великобритания покидает ЕС, наша политическая и практическая поддержка не будет уменьшаться. Мы по-прежнему привержены Украине в долгосрочной перспективе и полностью поддерживаем путь Украины к большей интеграции с Европой»³. Гостем форума стал и экс-премьер Великобритании Кэмерон, который отметил, что после референдума о выходе Великобритании из ЕС межгосударственные контакты между ней и Украиной, вопреки высказывавшимся ранее опасениям, активизировались, больше стало и помощи⁴.

Британские проекты в Украине не ограничиваются официальной помощью развитию: значительная их часть осуществляется в рамках военного сотрудничества. По данным справочного доклада для британской палаты общин под заголовком «Военное содействие Украине со стороны Великобритании»⁵, опубликованного 20 мая 2015 г., такое содействие началось еще в 2009 г., т.е. носит долговременный характер.

В ответ на кризис в восточных регионах Украины военная помощь была усилена за счет предоставления нелетального снаряжения и развертывания британской военной обучающей команды (75 человек). В феврале 2015 г. Кэмерон

1 Stewart W. Aid organisation run by David Miliband is forced out of Ukraine after being accused of spying by pro-Russian rebels // Daily Mail. 30.04.2015. URL: <http://www.dailymail.co.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

2 London Ukraine Reform Conference // UK Government website. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

3 Minister for Europe delivers key speech at Ukraine conference // UK Government website. 15.09.2017. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

4 Cameron: Minsk agreements do not work // Front News International. 15.09.2017. URL: <https://frontnews.eu/news/en/13367> (дата обращения: 20.11.2017)

5 Mills C. UK Military Assistance to Ukraine. Commons Briefing papers SN07135. 20.05.2015. URL: <http://researchbriefings.parliament.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

объявил о пакете мер по поддержке Украины¹, включавшем отправку советников и краткосрочных тренировочных команд для повышения потенциала украинской армии. Эти команды вели обучение в сферах оказания медицинской помощи, логистики и разведки с целью «обеспечить мощный международный ответ на российскую агрессию». Обучение должно было проходить непосредственно в Украине, вдалеке от восточных областей, пораженных конфликтом.

С марта по август 2015 г. на территории Украины были развернуты 13 команд британских инструкторов в восьми пунктах, способных подготовить около двух тысяч представителей вооруженных сил Украины². Летом 2015 г. британский министр обороны М. Фэллон заявил о расширении программы за счет обучения украинской армии новым навыкам (обнаружение наземных угроз, включая мины и самодельные взрывные устройства, защита при нападениях в условиях города, планирование операций, инженерные навыки).

Все эти меры поддержки, осуществляемые на безвозмездной основе, должны были дополнить уже устоявшиеся направления сотрудничества Украины и Великобритании в военной сфере, включая управление кризисами, борьбу с коррупцией в военном ведомстве, а также организацию снабжения. В 2014 г. Великобритания предоставила украинским вооруженным силам средства индивидуальной защиты, зимнее топливо, медицинские наборы, зимнюю одежду и спальные мешки на сумму свыше 1,2 млн ф. ст., а в марте 2015 г. британский министр обороны заявил о намерении выдать Украине базовое оборудование общей стоимостью 850 тыс. ф. ст.

В конце августа 2017 г. министр вооруженных сил Великобритании М. Ланкастер посетил Украину для встречи с британскими и украинскими военнослужащими, которые принимали участие в совместных военных учениях³ в рамках операции «Орбитал», запущенной в феврале 2015 г. в ответ на просьбу украинского правительства помочь в военной подготовке вооруженных сил Украины. Программа обучения включает оказание медицинской помощи, материально-техническое обеспечение, визуальное ориентирование на местности и пр. С 2015 г. около пяти тысяч солдат и офицеров прошли подготовку у инструкторов британской армии⁴. Официальный Лондон заявил о намерениях расширить учебную программу, дополнив ее курсами по противодействию снайперам и наступательным действиям с использованием бронетранспортеров и минометов.

Повышенное внимание Великобритании к военно-техническому сотрудничеству с Украиной было отражено в новой британской Стратегии национальной безопасности (ноябрь 2015 г.) и сопутствующем ей Стратегическом обзоре. В последнем из названных документов заявлено следующее: «Мы поддерживаем дипломатическое урегулирование украинского кризиса и будем продолжать работать с целью укрепления суверенитета Украины, поддержки ее народа и увеличения ее устойчивости. Мы предоставляли гуманитарную помощь и продолжим поддерживать Украину посредством консультаций и содействия в сфере

1 PM announces package of non-lethal support to Ukraine // UK Government website. 24.02.2015. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

2 Defence Secretary announces further training for Ukraine // UK Government website. 11.08.2015. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

3 Minister of Armed Forces of Great Britain to visit Ukraine today // Front News International. 31.08.2017. URL: <https://frontnews.eu> (дата обращения: 20.11.2017)

4 UK Operation Orbital Instructors Train Kharkiv Servicemen // Kharkiv Observer. 09.08.2017. URL: <http://kharkivobserver.com/?p=9996> (дата обращения: 20.11.2017)

борьбы с коррупцией, реформирования оборонной сферы, подготовки вооруженных сил»¹.

Подводя итоги, следует отметить, что Великобритания в 2014–2017 гг. оказывала активное содействие — как финансовое, так и организационное — работе правительства Украины и деятельности украинских неправительственных организаций. Последние в основном реализуют проекты, направленные на продвижение определенных посланий через СМИ и общество (носящих часто явно или неявно антироссийский характер), на работу с сообществами Донбасса и вынужденными переселенцами. Реализуются также проекты в сфере энергетической безопасности. Отдельное направление — британское содействие украинской армии по линии министерства обороны.

Британский опыт интересен тем, что в проектах, финансируемых Соединенным Королевством, исполнители стремятся достучаться до разных групп населения востока страны, ведя работу по множеству неправительственных каналов. Огромное внимание уделяется информационной составляющей — как преподносятся, описываются и воспринимаются события. Великобритания стремится оказать формирующее влияние на множество правительственных и близких к правительству ведомств и на армию Украины путем внедрения собственных представлений о том, как они должны функционировать и в каком направлении следует проводить реформы.

Британские проекты в странах Центральной Азии

Соединенное Королевство не рассматривает центральноазиатские страны в качестве приоритетного направления политики содействия международному развитию. С началом американо-британской операции в Афганистане внимание Великобритании к Центральной Азии повысилось, что привело к росту объема помощи, направляемой в страны данного региона. Однако они все равно остаются скромными, особенно по сравнению с суммами, выделяемыми на содействие развитию Пакистана и Афганистана (в 2015 г. — 351 млн ф. ст. и 200 млн соответственно). Вовлеченность Великобритании варьирует в зависимости от страны региона (табл. 4.2).

Таблица 4.2

*Британская ОПР, направленная в страны Средней Азии
(2000–2014 гг., млн долл. США в текущих ценах)²*

Страна	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Казахстан	1,36	1,13	1,76	0,17	5,42	0,34	5,22	2,93
Киргизия	2,18	4,47	6,29	11,19	13,71	7,31	6,41	9,80
Таджикистан	0,08	3,27	1,52	6,96	7,72	12,52	13,67	22,71
Туркменистан	0,14	0,24	0,11	...	0,40	0,06	0,66	0,60
Узбекистан	0,65	1,37	1,45	0,13	1,00	1,23	2,59	2,04

Источник: ОЭСР. Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions.

¹ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. P. 54.

² OECD Stat. Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]. United Kingdom. 2006–2014. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (дата обращения: 20.11.2017)

Следует отметить, что британская помощь развитию стран Центральной Азии следовала в русле обозначившегося во второй половине 2000-х годов усиления внимания ЕС к данному региону. Летом 2007 г., при германском президентстве, в ЕС была ратифицирована Стратегия для нового партнерства с Центральной Азией (обновлена в 2012 г). Она была нацелена на придание нового импульса сотрудничеству регионов. ЕС в целом увеличил помощь Центральной Азии в 2007–2013 гг. по трем основным целевым направлениям — обеспечение стабильности и безопасности, борьба с бедностью и региональное сотрудничество в сферах энергетики, транспорта, высшего образования и охраны окружающей среды.

Как отмечалось в рабочей тетради РСМД «Содействие развитию государств Центральной Азии, стратегические горизонты российского участия», «общеевропейские программы помощи составляют лишь часть потоков средств СМР, которые поступают в Центральную Азию из Западной Европы. Еще более значительные объемы помощи регион получает по двусторонним каналам от отдельных европейских стран. Ту или иную степень присутствия в Центральной Азии имеют все европейские страны — члены КСР ОЭСР, однако... действительно заметную роль играют три страны: ФРГ, Швейцария и Великобритания»¹.

Крупнейшими получателями британской помощи среди стран Центральной Азии являются Киргизия и Таджикистан. Остальным государствам региона Великобритания не предоставляет двусторонней помощи, но поддерживает связи с многосторонними институтами развития, которые реализуют региональные программы. Британская помощь реализуется преимущественно через ММР, у которого есть региональный офис в Душанбе, а также отдел содействия развитию в посольстве в Бишкеке. Кроме того, в посольство в Бишкеке был направлен региональный советник по конфликтам для координации работы по предотвращению конфликтов в регионе.

Учитывая высокий уровень коррупции в центральноазиатских странах, каналы финансирования выбираются на основе тщательной оценки эффективности и потенциальных результатов. Великобритания не оказывает финансовой помощи непосредственно правительствам стран Центральной Азии. Вместо этого финансирование предоставляется следующими способами²:

1) через международные организаций, такие как ООН, Всемирный банк и Международная финансовая корпорация (60%), эти организации работают с правительствами по таким направлениям, как управление государственными финансами и реформы для оказания помощи частному сектору;

2) посредством неправительственных организаций (7%), эти организации осуществляют различные инициативы, например, предоставляют женщинам навыки для работы, поддерживают 3 тыс. групп самопомощи женщин в 17 сельских районах Таджикистана;

3) при партнерстве с другими донорами (33%), ММР в Центральной Азии предоставляет финансирование через правительства Германии и США для поддержки программ сельскохозяйственных реформ и укрепления демократического участия.

1 *Сергеев В.М., Казанцев А.А., Бартенев В.И.* Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия (рабочая тетрадь). Российский совет по международным делам. М.: Спецкнига, 2013. С. 29.

2 DFID's Anti-Corruption Strategy for Central Asia. January 2013. Department for International Development. P. 2. URL: <https://www.gov.uk/> (дата обращения: 20.11.2017)

Как отмечалось в рабочей тетради РСМД, региональная стратегия вовлечения имеет три «опоры»: повышение благосостояния; управление и безопасность; содействие региональной торговле и сотрудничеству (включая миграцию). Большая часть — 91% всего объема помощи — приходится на первые два «сектора»: 55 и 36% соответственно¹.

Анализируя британскую помощь центральноазиатским странам, следует подробнее остановиться на специфике проектов, реализуемых в каждом государстве региона.

В **Киргизии**, согласно плану действий ММР на 2011–2015 гг., главными направлениями британского содействия развитию стали укрепление подотчетности правительства в управлении государственными финансами, улучшение бизнес-климата, повышение доверия к парламенту, поддержка региональной торговли товарами, а также помощь мигрантам. Отдельного внимания заслуживает программа «Укрепление парламентаризма», которая реализуется ММР совместно с Агентством США по международному развитию начиная с октября 2010 г. и нацелена на «усовершенствование законодательного процесса, укрепление парламентских комитетов, содействие обмену информацией между парламентом и общественными организациями»².

В настоящее время ММР работает с парламентом, канцелярией премьер-министра и министерством финансов для поддержки экономического развития, эффективного управления и устойчивости. Министерство также вносит финансовый вклад в глобальные фонды, которые работают в Киргизии и играют важную роль в развитии республики, — климатические инвестиционные фонды, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и пр.

В **Таджикистане** к приоритетам работы ММР относятся: содействие экономическому росту и созданию материальных благ (посредством регулятивных реформ и прямой поддержки частного сектора); поддержка прозрачного и эффективного управления государственными финансами и повышение подотчетности правительства; содействие региональному сотрудничеству и торговле.

Основные проекты, реализованные в Киргизии и Таджикистане при поддержке ММР, отображены в табл. 4.3.

Объемы британской помощи **Казахстану** — наиболее благополучной и экономически развитой стране региона — остаются на скромном уровне. Однако в некоторых областях британское присутствие весьма ощутимо.

Важным направлением двустороннего сотрудничества является образование. Британские университеты и компании активно взаимодействуют с казахстанскими университетами и внесли свой вклад в их развитие. В 2001 г. в Алматы был создан Казахстанско-британский технический университет Вестминстер. Британские университеты играют ведущую роль в обучении студентов стипендиальной программы «Болашак» (более двух тысяч стипендиатов окончили университеты Великобритании).

¹ Сергеев В.М., Казанцев А.А., Бартенев В.И. Указ. соч. С. 34.

² Там же.

Таблица 4.3

Крупнейшие проекты с британским участием в Киргизии и Таджикистане

Название, сроки реализации и бюджет проекта	Цели проекта
Киргизия и Таджикистан	
Проекты в Центральной Азии, нацеленные на укрепление стабильности и безопасности в конфликтных ситуациях. 10,9 млн ф. ст. Июль 2016 — апрель 2020 г.	Укрепление стабильности в уязвимых регионах Киргизии и Таджикистана, повышение безопасности границ, сокращение конфликтов из-за природных ресурсов, противодействие экстремизму, особенно среди молодых людей
Программа по улучшению инвестиционного климата в Центральной Азии. 5 млн ф. ст. Октябрь 2012 — декабрь 2017 г.	Привлечение инвестиций, повышение благосостояния в Таджикистане и Киргизии за счет сокращения административного бремени, с которым сталкивается бизнес, путем упрощения правил и налогообложения, а также развития частно-государственных партнерств
Киргизия	
Управление в действии. 8 млн ф. ст. 2016–2020 гг.	Укрепление политической системы Киргизии за счет улучшения реагирования парламента и политических партий на ожидания и потребности граждан, а также поддержки гражданского общества в его стремлении более эффективно взаимодействовать с правительством.
Улучшение управления государственными финансами-II. 4,9 млн ф. ст. Март 2009 — сентябрь 2016 г.	Укрепление эффективности и подотчетности управления государственными финансами в Киргизии.
Проекты Фонда предотвращения конфликтов, содействия стабильности и безопасности. 3,9 млн ф. ст. Апрель 2015 — октябрь 2016 г.	Более стабильный, безопасный и лучше управляемый регион Центральной Азии, разрешение споров мирным путем посредством делимитации границы, рационального использования природных ресурсов, расширения возможностей получать средства к существованию и обеспечения законности
Поддержка Всемирного банка в разработке и реализации Программы развития энергетических и водных ресурсов Центральной Азии. 3,27 млн ф. ст. Декабрь 2010 — ноябрь 2015 г.	Поддержка Всемирного банка в проведении первоначального анализа, диалога и консультаций, необходимых для разработки программы
Программа реформирования госсектора в Киргизской Республике. 2,9 млн ф. ст. Апрель 2015 — март 2020 г.	Противодействие коррупции, улучшение подотчетности правительства гражданскому обществу
Таджикистан	
Рост сельской экономики и сельского хозяйства в Таджикистане. 18,9 млн ф. ст. Сентябрь 2012 — октябрь 2016 г.	Помощь в развитии сельскохозяйственного сектора в стране (включая переработку сельскохозяйственной продукции, маркетинг и транспорт), повышение энергоэффективности жилого сектора
Поддержка управления государственными финансами в Таджикистане. 11,8 млн ф. ст. Март 2015 — март 2019 г.	Повышение эффективности и подотчетности политики и процессов управления государственными финансами в Таджикистане, создание более прозрачного для граждан правительственного бюджета
Женщины: благосостояние и положение. 5 млн ф. ст. Март 2012 — декабрь 2016 г.	Повышение благосостояния и улучшение положения женщин в 17 сельских районах в Таджикистане

Источник: составлено по материалам сайта devtracker.dfid.gov.uk.

Его партнерами стали четыре ведущих британских университета в нефтяном секторе: Абердин, Университет Роберта Гордона, Университет Хэрриота–Уатта и По данным министерства образования и науки Республики Казахстан, около четырех тысяч казахстанских студентов обучаются в Великобритании. В 2014 г. две страны подписали меморандум о взаимопонимании по программе партнерства «Ньютон — Аль-Фараби». Цель этого документа заключается в поддержке совместных инноваций и научных исследований.

Развивается сотрудничество Великобритании и Казахстана в области военного и военно-технического взаимодействия. План военного сотрудничества министерств обороны двух стран координируется ежегодно. Для его реализации была создана рабочая группа казахстанских и британских экспертов (ее встречи ежегодно проходят по очереди в Астане и Лондоне). Основными направлениями сотрудничества являются подготовка миротворческих сил, подготовка казахстанских военнослужащих в военно-учебных заведениях в Великобритании, а также сотрудничество в области языковой подготовки в военно-технической сфере¹.

В **Узбекистане**, согласно данным ММР, было реализовано несколько проектов с британским участием, как правило — с небольшим бюджетом (так, финансирование проекта «Дипломатия, связанная с помощью развитию Узбекистана», который был осуществлен Форин-офисом, составило всего 345 тыс. ф. ст.). Как и в случае Казахстана, большое внимание уделяется образовательным программам — улучшению подготовки учителей английского языка и расширению доступа граждан к возможностям онлайн-обучения на английском².

Британская помощь **Туркменистану** ограничивается проектами, которые осуществляются через многосторонние организации. Тем не менее во второй половине 2010-х годов наблюдается активизация двусторонних связей в гуманитарной сфере. Британские университеты Стратклайда, Борнмута, Ковентри, а также Университет Хэрриота–Уатта в рамках программы Tempus Европейского союза оказывают содействие туркменским специалистам в разработке учебных программ и методик по изучению и преподаванию иностранных языков, совершенствованию практики переводов³.

* * *

Перед Великобританией как ключевым игроком на поле содействия международному развитию, одним из крупнейших доноров и лидеров интеллектуальной дискуссии по соответствующим вопросам стоит немало вызовов. Главные из них состоят в том, что повестка помощи не находит полной поддержки внутри британского политического истеблишмента, а само Соединенное Королевство вступило в полосу турбулентности в результате инициированного им выхода из ЕС.

Вместе с тем Великобритании есть на что опереться. В ее активе ряд важных достижений, в том числе опыт использования ОПР для мобилизации других

1 Kazakh-British Relations Overview // The website of the Embassy of the Republic of Kazakhstan to the United Kingdom. URL: <http://www.kazembassy.org.uk/en/pages/page/43> (дата обращения: 20.11.2017)

2 Official Development Assistance (ODA) British Council: April to June 2014 // Foreign & Commonwealth Office. 08.06.2015. URL: <https://www.gov.uk> (дата обращения: 20.11.2017)

3 Туркменистан — Великобритания: конструктивное взаимодействие на паритетных началах // Электронная газета «Туркменистан: золотой век». 10.06.2016. URL: <http://www.turkmenistan.gov.tm> (дата обращения: 20.11.2017)

ресурсов устойчивого развития¹. Страна продвигает идею помощи развивающимся странам в торговле, а также помогает им совершенствовать национальные системы статистического учета, чтобы они сами могли отслеживать свой прогресс в сфере достижения целей развития. Также Великобритания сделала одним из несущих столпов своей политики в сфере развития борьбу с изменением климата и реализует ряд важных инициатив на этом направлении.

Невзирая на переход власти от лейбористских правительств к консерваторам, помощь развитию остается приоритетом британской внешней политики. Страна не только достигла цели выделять 0,7% своего ВНД на ОПР, но и закрепила этот уровень законодательно, несмотря на политику бюджетной экономии.

1 Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action. OECD. 07.09.2015. P. 282. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org> (дата обращения: 20.11.2017)

Глава 5. Германская помощь в контексте новых вызовов в экономике и безопасности

Германия — один из крупнейших доноров мирового развития и активный участник международных институтов помощи развивающимся странам. Хотя помощь развитию нередко называется приоритетным направлением внешней политики страны, министерство экономического сотрудничества и развития зависит от проводимой другими министерствами политики, а инструменты помощи развитию используются для достижения общих внешнеполитических целей. Среди таких целей можно выделить продвижение экономических интересов ФРГ, противодействие терроризму и другим угрозам безопасности, борьбу с глобальным потеплением. В последние годы на первый план вышла проблема регулирования миграционных потоков.

Для достижения поставленных целей все более важным становится обеспечение экономической и социальной стабильности в отдаленных от Германии регионах. Министр иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайер отмечал, что «любая эффективная стратегия по установлению мира в XXI в. должна поддерживать эволюционные изменения», а «внешняя политика — это одновременно и превентивные меры, и кризисная дипломатия, и терпеливая поддержка трансформационного процесса»¹. Дискуссия о месте политики помощи развитию как части внешней политики не утихает. В этом контексте пример Центральной Азии и Украины позволяет наглядно продемонстрировать факторы применения инструментов политики помощи развитию, или, напротив, отказа от нее.

Место и роль помощи развитию во внешней политике

До развала биполярного миропорядка германская внешняя политика во многом определялась участием ФРГ в Европейском экономическом сообществе и НАТО. Это остается верным и спустя четверть века после падения Берлинской стены, что, однако, не мешает первым лицам страны говорить о необходимости пересмотра роли ФРГ на мировой арене, перехода к более активной внешней политике, принятия на себя большей ответственности. Отчасти ФРГ к этому подталкивают другие страны: например, США призывают европейских членов НАТО активнее участвовать в военных операциях, повышать обороноспособность и увеличивать военные расходы. Поиск нового места на мировой арене дается Германии нелегко, поскольку в период холодной войны она получила плюсы от своего положения «экономического гиганта и политического карлика»², от которых германское общество отказывается весьма неохотно.

Описанная выше проблема нашла отражение во внутригерманской дискуссии о пересмотре внешнеполитической линии. Эксперты и политики ФРГ признают, что дальнейшее стабильное развитие страны находится в большей, чем прежде, зависимости от происходящего в других регионах мира. Нестабильность в отдаленных странах и регионах влечет за собой быстрые и негативные последствия

¹ Steinmeier F.-W. Zur „DNA“ der deutschen Außenpolitik. Was im Krisenjahr 2014 deutlich geworden ist // Internationale Politik Und Gesellschaft. 26.02.2015. URL: <http://www.ipg-journal.de> (дата обращения: 31.01.2018)

² Данное выражение принято приписывать канцлеру Г. Шмидту (1974–1982).

внутри самой Германии (что наглядно показал миграционный кризис 2015–2016 гг.). Однако консенсус по этому вопросу не привел к появлению внятной внешнеполитической идеологии. Так, президент ФРГ Х. Келер в 2010 г. ушел в отставку после высказывания о том, что «в экстренных ситуациях военное вмешательство возможно для достижения наших интересов, таких как, например, сохранение свободных торговых путей, предотвращение дестабилизации целых регионов, которая негативно отражается на наших перспективах — через торговлю, занятость и доход»¹.

Пример Келера доказывает, что исключительно прагматичный подход к внешней политике не поддерживается широкой общественностью в Германии. Также не находит поддержки идея независимой внешней политики, если она не вписывается в привычную парадигму «Запад — НАТО — ЕС». Так, политолог У. Шпек после событий 11 сентября 2001 г. в качестве оптимальной модели германской внешней политики рассматривает дальнейшую интеграцию с ЕС и предлагает через этот институт участвовать в мировом строительстве². Вопреки прозвучавшим на Мюнхенской конференции по безопасности (2014 г.) заявлениям президента Й. Гаука и министра обороны У. фон дер Ляйен о намерении взять на себя больше ответственности, в ряде случаев ФРГ по-прежнему стремится минимизировать отправку военных в горячие точки. Хотя реформирование вооруженных сил проходит уже не первое десятилетие, в германских СМИ нередко звучат сомнения по поводу боеготовности войск и отдельных подразделений. В то же время о тренде на большую ответственность и самостоятельность во внешней политике свидетельствуют отправка военных в горячие точки и эпизодический отказ ФРГ следовать за США. Германия стремится активнее играть роль посредника в урегулировании конфликтов.

Как с этим трендом соотносится политика помощи развитию? Большинство экспертов считают такую политику самостоятельной, а другие направления внешней политики — торговая, экономическая, в области защиты окружающей среды и т.п. — как минимум должны согласовываться с министерством экономического сотрудничества и развития, а как максимум — подчиняться повестке помощи развитию. Порой высказывается мысль о том, что политику помощи развитию следует полностью передать наднациональным органам власти и на уровне ЕС согласовывать с торговой политикой³.

В ряде исследований, однако, отмечают незначительная роль и подчиненный характер политики помощи развитию в контексте общей внешней политики ФРГ⁴. Инструменты помощи развитию чаще всего используются в рамках разрешения и предотвращения конфликтов, решения общих вопросы безопасности, продвижения экономических интересов ФРГ, регулирования миграционных процессов, предотвращения глобального потепления.

1 Das sagte Horst Köhler zu den Auslandseinsätzen // Welt. 27.05.2010. URL: <https://www.welt.de> (дата обращения: 31.01.2018)

2 Speck U. Macht gestalten // Internationale Politik. 2012. Nr. 67(1). S. 88–96.

3 Brüne S. Braucht Europa nationale Entwicklungsministerien? // Internationale Politik. 2004. November/Dezember. S. 33–39.

4 Этот тезис можно встретить практически во всех учебных и справочных изданиях по внешней политике ФРГ последних лет. Например, см.: Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. Handbuch zur deutschen Außenpolitik. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Организационная структура и географические приоритеты

Основную роль в оформлении германской политики помощи развитию сыграло созданное в 1961 г. министерство экономического сотрудничества и развития¹. Оно стало преемником министерства по делам Плана Маршалла: было принято решение, что применявшиеся на территории ФРГ в послевоенный период методы экономического развития будут использоваться для помощи другим странам (аналогично переориентировался и банк KfW). Возглавлявший тогда правительство К. Аденауэр изначально не поддерживал идею создания министерства (скорее, он был готов предоставлять деньги международным организациям, нежели реализовывать собственные проекты), однако США настаивали на активном участии ФРГ в помощи развивающимся странам, и Аденауэр был вынужден изменить свое мнение.

Возможно, именно из-за отсутствия поддержки со стороны канцлера министерство далеко не сразу получило всю полноту власти и его реформирование продолжалось вплоть до начала XXI в. Полномочия министерства были расширены в периоды пребывания у власти социал-демократов (1970-е и 1990-е годы). В 1964 г. оно получило право разрабатывать основы политики развития (включая составление программных документов), а также планировать и реализовывать техническое сотрудничество. В 1972 г. министерство стало ответственным за финансовые потоки двусторонней и многосторонней помощи. Концентрация полномочий осуществлялась окольными путями. Так, в 1969 г. кабинет министров создал Федеральное бюро помощи развитию, которое получило полномочия, ранее разбросанные по ряду министерств и ведомств. Бюро просуществовало недолго: в 1975 г. оно было объединено с Немецким обществом поддержки развивающихся стран и переименовано в Объединение по совместным техническим разработкам, которое сегодня является одним из основных реализаторов проектов.

Следующим важным этапом стало реформирование политики помощи развитию после падения Берлинской стены. Холодная война закончилась, и министерство пересмотрело критерии предоставления помощи развивающимся странам. Во главу угла были поставлены права человека, участие населения в выработке политических решений / политической жизни, правовое государство, основанная на рыночных принципах экономическая система, направленная на развитие государственная политика. Параллельно был сокращен список стран — получателей помощи. Эксперты положительно оценивали эти изменения, поскольку тогда казалось, что они позволят отказаться от идеологических и экономических принципов отбора реципиентов. В то же время эффективность проектов, отобранных на основании новых критериев, подвергалась сомнению, поскольку утверждение о том, что демократия — залог экономического успеха, весьма спорно, а следование принципу соблюдения прав человека нередко противоречит экономическим интересам².

Одновременно высказываются предложения отказаться от помощи и перейти к структурной политике³, которые были взяты на вооружение министром экономического сотрудничества и развития Х. Вицорек-Цойль (1998–2009 гг.) и до сих пор сохраняют актуальность. Изначально данный подход предполагал

1 До 1993 г. — Министерство экономического сотрудничества.

2 *Ily H.F. Perspektiven der deutschen Entwicklungspolitik unter veränderten geopolitischen Bedingungen // Die Friedens-Warte. 1997. Nr. 72(2). S. 165.*

3 *Op. Cit.*

решительный пересмотр списка реципиентов и увеличение помощи наименее развитым странам, прежде всего странам Африки, доля которых с 1993 по 1995 г. сократилась с 35 до 26% вследствие того, что основное финансирование в те годы направлялось в бывшие соцстраны.

В 1998 г. министерство экономического сотрудничества и развития стало членом Совета безопасности при кабинете министров, что свидетельствовало о росте его статуса. А спустя десятилетие оно получило право комментировать действия других министерств, работа которых связана с помощью развитию. Речь идет, прежде всего, о министерствах защиты окружающей среды, экономики и энергетики (в 2013 г. объединено с министерством экономики), которые осуществляют множество проектов в развивающихся странах¹.

Германская помощь отличается по своей организационной структуре от помощи, оказываемой другими странами-донорами. В ФРГ больше игроков, задачи чаще делегируются. Однако начиная с 1990-х годов наблюдается тренд на консолидацию, итогом которого стала проведенная в конце первого десятилетия XXI в. реформа. Многие германские исследователи оценивали существовавшую ранее структуру положительно, отмечая такие ее особенности, как меньшая политизация, большая поддержка населения внутри страны². В то же время в экспертной среде отмечался ее серьезный недостаток, а именно недостаточная координация между отдельными игроками, например, между Немецким обществом по международному сотрудничеству (GIZ) и НКО, между министерством экономического сотрудничества и развития и крупными организациями (GIZ и KfW). В связи с этим возникал вопрос, имеет ли министерство достаточно полномочий для реального управления подведомственными ему организациями³? В итоге победила точка зрения, в соответствии с которой ФРГ должна перейти к более стройной модели, характерной для других стран КСР ОЭСР⁴.

Кратко остановимся на произошедших изменениях. В 2001 г. созданное в 1962 г. Немецкое общество инвестиций и развития вошло в финансовую группу банка развития KfW. В 2011 г. основанная в 1963 г. Немецкая служба развития вошла в GIZ. Также реформа 2011 г. разграничила полномочия между министерством экономического сотрудничества и развития и министерством иностранных дел: первое стало отвечать исключительно за помощь развитию, а второе — за гуманитарное сотрудничество⁵.

Другим направлением реформ (2009 г.) стало дальнейшее сокращение числа стран-реципиентов. Правда, эксперты сомневаются в том, что это было именно сокращение, поскольку некоторые страны стали получать помощь не через

1 *Schorlemmer P.* Gemischte Bilanz-Zielsetzungen und Ergebnisse der Großen Koalition im Bereich Entwicklungspolitik // Die zweite Große Koalition. Eds.: C. Egle, R. Zohlnhöfer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. S. 561.

2 *Elshorst H.* Organisation und Entwicklung — Zum System der Deutschen Entwicklungspolitik // Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Ed.: M. Glagow. Opladen, 1990. S. 22.

3 *Op. Cit.*

4 *Borrmann A. Stockmann R.* Evaluation in German Development Cooperation. Evaluation Reports 44. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2009. URL: <https://www.bmz.de/> (дата обращения: 31.01.2018)

5 Ранее «экстренная» гуманитарная помощь осуществлялась министерством иностранных дел, а гуманитарная помощь переходного характера — министерством экономического сотрудничества и развития.

страновые, а через региональные программы (например, страны Южного Кавказа, отчасти — страны Центральной Азии)¹.

Общая динамика объема ОПР (рис. 5.1) показывает, что Германия, оправившись после экономических сложностей объединения страны, стала наращивать объемы помощи, которая в 2015 г. составила 0,52% германского ВНД (при целевом показателе 0,7% ВНД). В 2015 г. 46% расходов министерства экономического сотрудничества и развития направлялось на двухстороннюю помощь (из них 39% — на техническое сотрудничество, 37% — на субсидии, 13% — на ссуды). География германской помощи была следующей: 43% получала Азия, 33% — Африка, 16% — Америка, 8% — Европа.

Рисунок 5.1

*Распределение германской ОПР по регионам
(в постоянных ценах, млн долл. США)*

Источник: составлено по данным ОЭСР.

Страны Центральной Азии и Украина не являются значимыми реципиентами германской помощи (рис. 5.2), однако доля этих стран в ее общем объеме постепенно растет: если до 2007 г. она составляла около 1%, то в 2015 г. — уже 3,3%.

Тот факт, что ни Центральная Азия, ни Украина не являются приоритетными получателями помощи, отражают и программные документы. Остановимся на Центральной Азии. Внимание к региону в последние годы уменьшилось. В 1990-е годы помощь региону диктовалась «благодарностью ФРГ к бывшему

Советскому Союзу»¹, а также тем, что в это время в центральноазиатских странах проживало довольно много этнических немцев². В качестве одной из основных проблем региона виделась проблема бедности³, которую аналитики предлагали решать комплексным подходом, с привлечением международных институтов (в первую очередь МВФ) и с опорой на такие коллективные инициативы, как Международная инициатива СНГ–7 Всемирного банка и МВФ⁴.

Рисунок 5.2

Объем германской ОПР, направляемой в Украину и в страны Центральной Азии (в постоянных ценах, млн долл. США)

Источник: составлено по данным ОЭСР.

* Страны Центральной Азии — левая шкала; Украина — правая.

В начале 2000-х годов внимание к региону было обусловлено его географической близостью к политически нестабильному Афганистану. Однако во втором десятилетии XXI в. по мере ослабления конфликта в Афганистане Центральная Азия стала отходить на второй план. Наблюдается дифференцированный подход к странам региона. Программы страновой помощи развитию существуют для Киргизии, Таджикистана и Узбекистана (в целом у ФРГ в начале 2017 г. было 40 страновых двухсторонних программ помощи развитию). Казахстану и Туркменистану помощь предоставляется в рамках региональных программ. Целями сотрудничества являются устойчивое экономическое развитие и

1 Krumm R. Zentralasien Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte (Kompass 2020). FriedrichEbertStiftung, 2007. S. 9.

2 В Казахстане в советский период проживало более 1 млн этнических немцев.

3 Мюллер, К. Бедность и социальная политика в центральноазиатских государствах с переходной экономикой. Отчеты и экспертные оценки No. 6. Бонн: НИСР, 2003. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BuG_6_2003_RU.pdf (дата обращения: 31.01.2018).

4 Инициатива была запущена в 2002 г. и просуществовала несколько лет. Она была направлена на преодоление экономического отставания и бедности в 7 странах СНГ: Армении, Азербайджане, Узбекистане, Грузии, Киргизии, Молдове, Таджикистане. См.: A New Initiative for the CIS-7. International Monetary Fund, World Bank. 2002. URL: <https://www.imf.org> (дата обращения: 31.01.2018).

развитие здравоохранения. С Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном в 2011–2013 гг. были проведены правительственные консультации, подписаны документы о сотрудничестве.

Ситуация с Украиной схожа с ситуацией в Центральной Азии: нестабильность послужила причиной увеличения объемов помощи. В зависимости от положения дел в регионе меняется и целеполагание сотрудничества, но в основном ставка делается на поддержку экономики и развитие государственных институтов. В принятом в 2015 г. Платформе действий по Украине указываются следующие цели: развитие энергетики и энергоэффективности; экономическое и инфраструктурное развитие; децентрализация и совершенствование местного самоуправления; становление правового государства и борьба с коррупцией; развитие гражданского общества, образования, науки и медицины.

Безопасность — ключевой аспект после терактов 11 сентября

Переплетение внешней политики в области безопасности и помощи развитию стало очевидным после терактов 11 сентября 2001 г. в США. В ФРГ этот общемировой тренд проявляется двояко.

Во-первых, помощь развитию дополняет и выступает поддержкой политики, направленной на урегулирование военных конфликтов. Еще в 1970-е годы стало очевидно, что гуманитарные миссии не справляются с задачей урегулирования конфликтов и нуждаются в государственной поддержке. Спрос на гуманитарную помощь стал поступать и со стороны военных: операции затягивались, и военным все чаще приходилось выполнять несвойственные им функции строительства институтов и восстановления экономической и социальной жизни страны. Однако на согласование действий двух направлений внешней политики ФРГ ушло как минимум два десятилетия: первым примером успешной координации политики в области безопасности и помощи развитию стал Косовский конфликт 1998–1999 гг.¹

После событий 11 сентября утверждение, что «развитие невозможно без безопасности», стало новой парадигмой германской внешней политики². Об этом, в частности, свидетельствует принятие стратегических документов, одновременно затрагивающих вопросы безопасности и развития (например, Платформы действий «Гуманитарное предотвращение кризисов, разрешение конфликтов и мирная консолидация»). Впрочем, тот же тренд наблюдался и на уровне ЕС: принятая в 2003 г. Стратегия по безопасности призывала к большей координации двух направлений. Примечательно, что Германия продвигала этот подход и на международной арене. Так, 2004 г. канцлер ФРГ Г. Шредер и генеральный секретарь ООН К. Аннан открыли Международный учебный центр по поддержанию мира в Гане, в деятельности которого участвовали как министерство экономического сотрудничества и развития, так и министерство обороны ФРГ.

Использование помощи развитию в сочетании с политикой безопасности встречает критику со стороны экспертов, которые воспринимают такой подход как свидетельство провала политики урегулирования конфликтов мирным путем. Еще одним негативным аспектом новой парадигмы представляется то, что излишнее взаимодействие НКО с военными подрывает доверие местного населения к первым, а работа НКО «инструментализируется» и становится частью политики безопасности.

1 Eberwein, W.-D. Das Guttmensch-Paradox // Internationale Politik. 2003. Nr. 11. S. 40.

2 Klingebiel S., Roehder K. Eine neue Allianz? // Internationale Politik. 2004. November/Dezember. S. 55.

О том, что помощь развитию воспринимается как инструмент внешней политики, говорит и рост доли двухсторонней помощи¹.

Во-вторых, помощь развитию является ценой, которую Германия готова платить за неучастие в военных начинаниях США². Интересно, что американские специалисты порой видят в этом не обратную сторону одной и той же медали, а иное направление внешней политики, которое могло бы быть усилено, чтобы уравновесить роль США на мировой арене. По их мнению, увеличение расходов на помощь развитию помогло бы также реализовать заветную мечту ФРГ — войти в Совет Безопасности ООН³. В реальности, однако, германская политика помощи развитию в значительной мере согласуется с интересами Соединенных Штатов, а содействие находящимся вне поля зрения США регионам остается незначительным. В 2012 г. немецкое экспертное сообщество призывало правительство ФРГ пересмотреть свой подход и активизировать внешнею политику в Восточной Европе и на Кавказе⁴, однако эти призывы не были услышаны (рост помощи этим странам произошел лишь в 2014 г. — после начала украинского кризиса).

Как и в случае, когда инструменты помощи дополняют военные меры, инструментализацию помощи развитию в качестве «мирного» инструмента борьбы с терроризмом критикуют ученые. Так, еще в 2002 г. профессор П. Мольте указывал, что политика развития находится в сложном положении, поскольку она вновь, как и в условиях холодной войны, подчиняется иным целям и потому не будет достигать целей развития. Ставка на борьбу с терроризмом приведет к тому, что снова будут поддерживаться недемократические правительства, которые получают алиби для недемократических действий в угоду борьбе с терроризмом⁵. Правомочность этих высказываний очевидна на примере множества стран, в частности Турции.

Описанная ситуация наглядно подтверждается статистическими показателями. При исследовании военных операций со значительным участием немецких военных двойственность использования инструментов помощи развитию становится очевидной (рис. 5.3). Так, начавшаяся в 2006 г. операция в Ливане обернулась ростом потоков помощи развитию в 2 раза; стартовавшая в 2008 г. операция в Сомали привела к тому, что за период с 2008 по 2015 г. страна получила в 4 раза больше средств, чем за предшествовавшие восемь лет. В Афганистане, напротив, после окончания активной фазы операции (2002–2014 гг.) объем немецкой помощи стал сокращаться.

Интересным на этом фоне представляется содействие развитию Ираку (напомним, что ФРГ не принимала участия в операции), которое диктовалось несколькими мотивами, а именно солидарностью с Западом и разделением ответственности, желанием получить право участвовать в строительстве постконфликтных правил игры в регионе, а также продвижением интересов немецких компаний. Помощь этой стране достигла максимума в период после свержения режима С. Хусейна.

1 Eberwein, W.-D. Op. Cit. S. 37–44.

2 В целом с этой мыслью солидаризируются многие германские исследователи. См., например: Balaj B. Der Wiederaufbau Afghanistans // Internationale Politik. 2002. Nr. 5. S. 39–46.

3 Sachs J. Deutschland tut zu wenig // Internationale Politik. 2004 (November/Dezember). S. 27–32.

4 Meckel M., Milbradt G., Pflüger F., Schwarz-Schilling C., Steenblock R., Süßmuth R., Voigt K. Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft. Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft. DGAP, 2012. URL: https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/dgap_standpunkt_01_2012_de.pdf (дата обращения: 31.01.2018)

5 Molt P. Ein neuer Realismus in der Entwicklungspolitik // Internationale Politik. 2002. Nr. 4. S. 63–70.

Переплетение помощи развитию с политикой безопасности отразилось также на финансировании немецких проектов в центральноазиатских странах и в Украине. Снижение конфликтности в Центральной Азии в XXI в. привело к снижению интереса со стороны ФРГ к региону. Помощь Украине, напротив, в середине 2010-х годов стала расти.

Рисунок 5.3

Германская ОПР, направляемая в страны, охваченные гражданскими конфликтами (в постоянных ценах, млн долл. США)*

Источник: составлено по данным ОЭСР.

* Все страны кроме Ирака по левой шкале. Ирак – по правой.

Непосредственно после событий 11 сентября в ФРГ сначала на уровне министерства по экономическому сотрудничеству и развитию (2001 г.), а затем и на уровне правительства (2002 г.) принята так называемая Концепция Центральной Азии. Приоритетными направлениями политики становятся борьба с терроризмом, развитие демократии и правового государства, поддержка экономического роста, защита окружающей среды и т.п. Указывается, что ФРГ будет достигать данных целей не только благодаря собственным проектам, но и сообща с международными организациями¹. В целом содержание Концепции Центральной Азии перекликается с вышедшим в этот же период стратегическим документом, посвященным всему азиатскому региону².

В последующее десятилетие немецкая политика в регионе осуществляется в рамках общего для стран Запада подхода, предполагающего взаимодействие всех

1 Zentralasienkonzept der Bundesregierung. Berlin, 2002. URL: www.bpb.de/system/files/pdf/DPYKUZ.pdf (дата обращения: 31.01.2018)

2 Asien-Konzept. Bonn, 2001. URL: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/DD0QRB.pdf> (дата обращения: 31.01.2018)

направлений — внешнеполитического, военного и внешней помощи — для предотвращения кризисных ситуаций. В этом же русле помощь развитию данного региона рассматривало и германское научное сообщество, отмечая, что в центре внимания находится предотвращение кризисов, а другие действия, будь то развитие внутренней кооперации, ликвидация бедности и т.п., являются инструментами достижения поставленной цели¹.

Однако в конце десятилетия тематика борьбы с терроризмом в Центральной Азии постепенно уходит на второй план. Так, в стратегическом документе министерства иностранных дел ФРГ от 2010 г. первоочередными целями называются трансформация социально-рыночного хозяйства в центральноазиатских странах, устойчивое развитие и здравоохранение². На смещение фокуса указывает и начатая в 2008 г. водная инициатива (позднее получившая название «Водная дипломатия в Центральной Азии»).

Помощь развитию как инструмент обеспечения экономических интересов

Упомянутое положение ФРГ как экономического гиганта и политического карлика на мировой арене привело к тому, что экономика стала восприниматься как инструмент внешней политики и даже ее концептуальная основа. Это проявилось в концепции «изменения посредством торговли» (*Wandel durch Handel*), которая легла в основу установления контактов между ФРГ и ГДР, но позже применялась и для обоснования развития торговых связей с другими странами и регионами. Данная концепция сводится к тому, что расширение торговых связей приведет к изменению институтов, в том числе к развитию экономических свобод, которые являются неотъемлемой частью демократического общества.

Какое отношение концепция «изменения посредством торговли» имеет к политике помощи развитию и ее инструментам, используемым для достижения целей общей внешней политики? На наш взгляд, самое непосредственное. С одной стороны, она может выступать в качестве альтернативы инструментам помощи развитию, и в этом случае правомерен вопрос об эффективности последней. С другой стороны, данная концепция отчасти противоречит распространившемуся в последние годы восприятию помощи развитию как «помощи для торговли» (*Aid for Trade*), и возникает вопрос, могут ли инструменты помощи развитию достигать собственных целей или все же они служат дополнением общей внешнеэкономической политики.

Наше внимание к концепции «изменения посредством торговли» объясняется еще и тем, что экономические вопросы, в том числе и торговля, занимают ключевое место в немецком подходе к помощи развитию. Так, в принятой в 2001 г. федеральным правительством программе по достижению Целей развития

1 Gravingholt J. Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Berichte und Gutachten Nr. 6. Bonn, 2004. URL: <https://www.diegdi.de> (дата обращения: 31.01.2018); Krisenpräventive Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Zentralasien — Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen. 2005. BMZ Spezial Nr. 143. URL: <https://www.bmz.de> (дата обращения: 31.01.2018)

2 Deutschland und Zentralasien. 2010. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de> (дата обращения: 31.01.2018)

тысячелетия ООН¹ подчеркивается, что перечисленные в ней меры² затрагивают множество игроков, а не только министерство экономического сотрудничества и развития (следует, правда, отметить, что эксперты, изучившие документ, критиковали его излишнюю абстрактность³). При анализе самих мер становится очевидно, что значительная их доля относится к экономике. Этот вывод подкрепляется конкретными примерами помощи отдельным странам, в том числе Украине и государствам Центральной Азии, которая направлена на стимулирование экономического развития.

Является ли «изменение посредством торговли» альтернативой обычным инструментам помощи развитию? Некоторые политики на этот вопрос дают утвердительный ответ. Например, министр иностранных дел от партии СДПГ Ф.-В. Штайнмайер (2013–2016 гг.) не раз апеллировал к этой ставшей традиционной концепции социал-демократов, когда речь заходила о выстраивании отношений с Россией, Кубой и другими странами. Также это мнение разделяют часть экспертов, отмечая, что присутствие крупных международных компаний в нестабильных регионах вынуждает последние строить институты и соблюдать правила игры⁴.

В то же время эффективность концепции «изменения посредством торговли» регулярно ставится под сомнение, и на то есть множество аргументов. Ключевой из них — нарушения прав человека в Китае, которые происходят несмотря на активные торговые и экономические связи: правозащитники регулярно обвиняют немецких политиков в том, что экономические интересы они ставят выше других. Так, в 2008 г. ФРГ грозила прекратить помощь КНР из-за протестов в Тибете, однако этого не было сделано, поскольку Китай воспринимался ФРГ как «ключевая страна» региона. Впрочем, даже если бы министерство экономического сотрудничества и развития приостановило помощь, другие министерства продолжили бы без оглядки на это решение расширять свое сотрудничество с Китаем⁵. То же самое правомерно и для стран Центральной Азии. Немецкие СМИ указывают на то, что данный подход не работает, поскольку влияние Китая и России более ощутимо, а ФРГ в угоду другим интересам (прежде всего, в сфере энергетики) поступает высокими целями защиты прав человека⁶. С помощью Украине начиная с 2014 г. наблюдается во многом схожая ситуация: ФРГ не

1 Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. URL: https://www.uwe-holtz.uni-bonn.de/lehrmaterial/ap-2015_bmz_2001 (дата обращения: 31.01.2018)

2 Ускорение экономического развития и стимулирование участия бедных в экономической жизни; реализация права на питание и проведение аграрных реформ; создание справедливых условий для участия развивающихся стран в мировой торговле; снижение задолженности развивающихся стран и увеличение финансирования развития; предоставление базовых социальных услуг и повышение социальной безопасности; гарантированный доступ к необходимым ресурсам и сохранение окружающей среды; защита прав человека, уважение базовых норм трудового права; равноправие полов; ответственное управление; мирное разрешение конфликтных ситуаций.

3 Loewe M. Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals: Implications for German Development Cooperation. Bonn: DIE, 2006.

4 Sandschneider E. Wandel durch Handel. Unternehmen in Regionen umstrittener Staatlichkeit // Internationale Politik. 2011. Nr. 1. URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org> (дата обращения: 31.01.2018)

5 Kuhn B. Deutsche Entwicklungspolitik im Kontext des Regierungswechsels: Bilanz und Perspektiven // Zeitschrift Für Politikberatung (ZPB) / Policy Advice and Political Consulting. 2011. Nr. 3(3/4). S. 516.

6 EU in Zentralasien: Kaum Chancen auf Wandel durch Handel // DW. 08.04.2008. URL: <http://www.dw.com> (дата обращения: 31.01.2018)

устраивает коррумпированность этой страны, но отказаться от помощи на этом основании она не может.

Другой аргумент в пользу того, что концепция не работает, — торговля оружием. Германия — третий в мире экспортер вооружения. Целый ряд закупающих немецкое вооружение стран участвуют открыто или опосредованно в конфликтах, а также нарушают права человека (один из самых обсуждаемых случаев — поставка вооружения Саудовской Аравии). На основании этих и других примеров немецкие эксперты делают вывод, что концепция «изменения посредством торговли» маскирует политику «бизнес как всегда» (*business as usual*), т.е. во главу угла по-прежнему ставятся экономические интересы¹.

Внешнеэкономическая политика ФРГ далеко не всегда согласуется с гуманистическими целями, которые заявлены политикой помощи развитию (хотя немецкие политики утверждают обратное). Но нередко ставится вопрос о том, насколько сама политика помощи развитию выступает проводником экономических интересов, например расширение рынков сбыта продукции немецких компаний, благодаря как выходу на новые рынки, так и связанным кредитам. Исследователи дают на этот вопрос два противоположных и в равной степени аргументированных ответа. Первый: немецкую помощь нельзя рассматривать как поддержку немецкого экспорта, поскольку объемы экспортной поддержки ФРГ существенно превышают возможности, которыми в этой области располагает министерство экономического сотрудничества и развития². Приверженцы второго ответа указывают на наличие корреляции между торговыми потоками и объемами предоставляемой помощи. Так, в одном из последних исследований, опубликованном в 2009 г., показано, что на каждый потраченный в рамках политики помощи развитию доллар приходится 1,4 долл. роста экспорта³. Интересно, что некоторые немецкие политики обосновывали необходимость помощи развивающимся странам тем, что каждый евро возвращается с процентом даже большим, чем указано в цитируемом нами исследовании (например, министр экономического сотрудничества и развития Д. Нибель настаивал на том, что на каждый евро приходится 1,8 евро экспорта⁴).

В политическом и экспертном дискурсе рассматривается также связь между помощью развитию и торговой политикой и ставится вопрос, насколько она помогает развивающимся странам стать полноправными членами мирового рынка. Напомним, что в 2005 г. ВТО выступила с инициативой «помощи торговле» (*aid for trade*), тем самым де-факто признав, что помощь развитию не оказывает доминирующего влияния на экономическое развитие стран третьего мира⁵.

Как это нередко бывает в области помощи развитию, после введения нового «отчетного» показателя страна-донор принимает тематический стратегический документ⁶ и начинает подвешивать статистику под новую цель. Это абсолютно правомерно и в случае с инструментом «помощи торговле». Так, если в одном из

1 Kundnani H. Die Ostpolitik-Illusion // Internationale Politik. 2014. Nr. 1. S. 74–79. URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org> (дата обращения: 31.01.2018)

2 Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. Op. Cit.

3 Martínez-Zarzoso I., Nowak-Lehmann F., Klasen S., Larch M. Does German Development Aid Promote German Exports? // German Economic Review. 2009. Nr. 10(3). S. 317–338. P. 330.

4 „Entwicklungspolitik darf auch interessengeleitet sein“ // Handelsblatt. 26.07.2010. URL: <http://www.handelsblatt.com> (дата обращения: 31.01.2018)

5 Koopmann G. Was bringt die Doha-Runde? // Internationale Politik. 2004. November/Dezember. S. 73–79.

6 Aid for Trade in der deutschen Entwicklungspolitik. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. URL: <https://www.bmz.de> (дата обращения: 31.01.2018)

первых анализов данного направления немецкой политики указывалось, что ФРГ находится на пятом месте в мире (данные за 2005–2007 гг.)¹, то в исследовании за 2015 г. ей было отдано второе место (после Японии)². По мнению экспертов, рост объема «помощи торговле» произошел в основном за счет относительно благополучных развивающихся стран Азии³. Серьезных шагов со стороны ФРГ по облегчению доступа на свой рынок или на рынок ЕС для наименее развитых стран не было предпринято.

Другой дискуссионный вопрос состоит в том, насколько эффективна помощь развитию и помогает ли она странам-реципиентам выйти на качественно новый уровень развития экономики? В одних работах утверждается, что эффективность помощи развитию не доказана. Сторонники данной точки зрения аргументируют это тем, что доноры нередко принимают решения без оглядки на цели развития, руководствуясь логикой внешней политики. Отмечается также, что в ряде стран-реципиентов были сформированы институты, препятствовавшие развитию⁴. В то же время в ряде исследований делается вывод, что помощь развитию может быть эффективной, если она, во-первых, не является политически обусловленной, во-вторых, учитывает специфику стран-реципиентов (их готовность расходовать полученные средства на надлежащие цели)⁵. Германская позиция относительно этой дискуссии проявилась в том, что ФРГ не стала, как предлагали эксперты, увеличивать объем многосторонней помощи, и продолжает активно реализовывать двухсторонние проекты (хотя число стран было сокращено)⁶.

Ситуация со странами Центральной Азии и Украиной подтверждает сделанные нами выводы. На протяжении двух с половиной десятилетий наблюдается положительная динамика германского экспорта, в то время как импорт из данных стран остается примерно на одном уровне. Центральноазиатские страны, за исключением богатого сырьевыми ресурсами Казахстана, теоретически могли бы поставлять продукты сельского хозяйства на европейский рынок, но не делают этого из-за таможенных барьеров (рис. 5.4–5.6).

Как уже отмечалось, характерной особенностью германской помощи развитию последних лет стало повышение ее адресности: для каждой страны, где осуществляются проекты, выделены ключевые направления. В качестве примера можно привести Украину — страну, доля которой в германской ОПР резко возросла в последние годы, — где основной акцент был сделан на сотрудничестве в сфере энергетики.

1 Voionmaa P., Brüntrup M. German Aid for Trade. Past experience, lessons learnt, and the way forward. Wiesbaden: DIE, 2009.

2 Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing trade costs for inclusive, sustainable growth. OECD, WTO, 2015. URL: <https://www.wto.org> (дата обращения: 31.01.2018)

3 Voionmaa P., Brüntrup, M. Op. Cit.

4 Faust J., Leiderer, S. Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit // Politische Vierteljahresschrift. 2008. Nr. 49(1). S. 129–152.

5 Nunnenkamp P. Effizienz der Entwicklungshilfe // Internationale Politik. 2004. November/Dezember. S. 47–54.

6 Например, см.: Klingebiel S. Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Bohn: Deutsches Institute für Entwicklungspolitik, 2003.

Рисунок 5.4

Объем германского экспорта, 1992–2016 (тыс. евро)

Источник: Statistisches Bundesamt.

* Центральная Азия — левая шкала, Украина — правая шкала.

Рисунок 5.5

Объем германского импорта, 1992–2016 (тыс. евро)

Источник: Statistisches Bundesamt.

* Центральная Азия (кроме Казахстана) — левая шкала, Украина и Казахстан — правая шкала.

Рисунок 5.6

Соотношение импорта из стран Центральной Азии и Украины и экспорта ФРГ в эти страны (импорт/экспорт)

Источник: Statistisches Bundesamt.

* Украина и страны Центральной Азии (кроме Казахстана и Киргизии) — левая шкала, Киргизия и Казахстан — правая шкала.

Энергетика — один из главных приоритетов германской помощи развитию: ФРГ реализует энергетические проекты более чем в 50 странах, а в 24 странах они основные. Значительная часть проектов в энергетической сфере направлена на противодействие изменению климата, на что в 2014 г. ФРГ выделила 2,3 млрд евро. Особое внимание энергетике уделяет немецкий банк KfW: в 2014 г. 37% всех выделенных им займов пошло на энергетические проекты (2,8 млрд евро). Именно за счет средств KfW был профинансирован крупнейший проект с немецким участием — предоставление компании «Укрэнерго» в 2011 г. 65 млн евро на обновление сетей электропередач.

В 2014 г. в Украине под руководством GIZ были запущены следующие проекты: «Программа эффективного ресурсопользования» (4 млн евро), «Консультирование по вопросам энергосбережения предприятий» (5 млн евро), «Партнерство ради модернизации и энергоэффективности» (3 млн евро), «Партнерство ради модернизации и экономического подъема» (3 млн евро), «Энергоэффективность зданий» (16,1 млн евро). Банком развития KfW были профинансированы проекты «Коммунальная инфраструктура» (12 млн евро) и «Социальная инфраструктура» (9 млн евро). Хотя в последних двух случаях энергетика не фигурирует в названиях, в Плане действий по Украине данные проекты отнесены к энергетическим.

В области энергетики реализуются также проекты демонстрационного и обучающего характера, например модельный дом в Киеве, где учащимся строительных специальностей и уже работающим специалистам предлагается ознакомиться с современными энергоэффективными технологиями. Другой пример распространения информации — создание энергетических агентств на региональном уровне. Эти агентства будут призваны информировать бизнес и

госструктуры о возможностях повышать энергоэффективность производства и зданий.

Столь пристальное внимание к энергетике объясняется двумя причинами. Во-первых, Германия рассматривает защиту окружающей среды в качестве одного из приоритетных направлений внешней политики. Во-вторых, немецкие компании, обладающие техническим «ноу-хау» в этой области, стремятся к выходу и закреплению на новых рынках. Украина как страна с одним из самых высоких уровней энергопотребления к ВВП представляется емким рынком для энергосберегающей продукции и технологий, т.е. продукции немецких компаний. В то же время высокое энергопотребление украинской экономики препятствует, по мнению немецких экспертов, успешному развитию Украины как независимого государства, в то время как снижение энергопотребления и диверсификация источников энергии способствовали бы не только снижению выбросов в атмосферу, но и стабилизации внутренней ситуации в стране. Развитие проектов в области энергоэффективности, как предполагается, позволит сформировать и закрепить принципы работы органов местного самоуправления, выстроить их взаимодействие со всеми релевантными игроками — бизнесом, гражданским обществом, госструктурами — без прямой конкуренции с другими ведомствами за полномочия.

Энергетические проекты Германии следуют общей логике политики помощи развитию в данной стране: в качестве партнера немецкая сторона выбирает государственные органы на федеральном уровне или на уровне местного самоуправления. Проекты с бизнесом или с НКО реализуются реже. Это объясняется поставленной целью стабилизировать ситуацию в стране, что невозможно без работающих госорганов.

* * *

Проведенный анализ показывает, что германская помощь развитию безусловно является инструментом внешней политики ФРГ, который позволяет Германии достигать своих экономических и политических целей. Особенно очевидна инструментализация помощи развитию в вопросах безопасности, таких как борьба с терроризмом и урегулирование кризисов. В меньшей степени помощь развитию используется как инструмент поддержки немецких компаний, хотя на отдельных направлениях экономической политики, таких как энергетика, ее значение возрастает.

Глава 6. Скандинавские страны

Во второй половине XX в. нередко говорили о «скандинавской исключительности», когда речь заходила о политике помощи развитию. Несмотря на то, что в последние годы раздаются голоса об эрозии особой скандинавской модели¹, страны региона (Норвегия, Швеция, Дания, а также часто относимая к этой группе — и в данной главе тоже — Финляндия) продолжают играть важную роль в международной помощи развивающимся странам. Ведь на протяжении десятилетий они щедрее других стран-доноров соблюдали, а порой и превышали целевой показатель ООН (0,7% ВНД). Также Скандинавские страны во второй половине XX в. оказывали значительное влияние на выработку повестки дня в области помощи развитию на мировом уровне, а их модель участия в СМР стала образцом для других стран.

Уникальный «скандинавский» путь в СМР сложился в результате сочетания следующих факторов: удаленное географическое расположение (на периферии Европы); ограниченность ресурсов в начале и середине XX в., что объясняется поздней индустриализацией и обернулось прагматичной философией развития и установлением социальных норм справедливого распределения ресурсов; уникальные институты, включая внутривластный консенсус по широкому кругу вопросов, в том числе по помощи развитию; особая общественная модель благосостояния «социального партнерства», направленная на перераспределение ресурсов; отсутствие колониального наследия; трепетное отношение к экологии².

Скандинавская модель: основные характеристики и особенности формирования

Скандинавская модель стала формироваться во время холодной войны, когда страны региона заняли особое положение в конфронтации двух сверхдержав («баланс северных стран»³, «солидарность малых государств»⁴) и взяли на себя лидерство в формировании повестки дня по разоружению, защите окружающей среды, гендерному равенству, урегулированию конфликтов, гуманитарной помощи и помощи развитию. Так, понятие «устойчивое развитие» впервые было упомянуто в 1987 г. в докладе Г. Брундтланд «Наше общее будущее» и впоследствии вошло в терминологию ООН, став ключевым элементом концепции СМР⁵. Примером координации усилий между собой, а также с другими донорами с

1 Oden B. The Africa Policies of Nordic Countries and the Erosion of the Nordic Aid Model: A Comparative Study. Uppsala: Nordic Africa Institute, 2011. P. 23.

2 Ingebritsen Chr. Norm entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics // Cooperation and Conflict. 2002. Vol. 37, Iss.1. P. 13.

3 Pharo H. O. Reluctance, Enthusiasm and Indulgence: The Expansion of Bilateral Norwegian Aid // The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War. Vol. 1. Eds.: H.O. Pharo, M. Pohle Fraser. Oslo: Oslo Academic Press, 2008; Pharo H. O. Entrepreneurship and Development Aid: The Case of the Indo-Norwegian Fisheries Project // The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War. Vol. 2. Eds.: H.O. Pharo, M. Pohle Fraser. Oslo: Oslo Academic Press, 2008; Pharo H. O., Pohle Fraser M. The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War. Vols. 1–2. Eds.: H.O. Pharo, M. Pohle Fraser. Oslo: Oslo Academic Press, 2008.

4 Marklund C. Neutrality and solidarity in Nordic humanitarian action. HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute, 2016. P. 2.

5 Ingebritsen Chr. Op. Cit. P. 14–15.

близкими взглядами на помощь развитию служит инициатива «Гармонизация на практике» в Замбии (2003 г.), запущенная группой стран «Скандинавы+», в которую вошли Финляндия, Великобритания, Ирландия и Нидерланды¹.

Причину такой политики эксперты усматривают в том, что будучи небольшими странами с открытой экономикой, Скандинавские страны заинтересованы в сильных международных институтах, таких как ООН². Так, Г. Зельбервик и К. Нигард утверждают, что в 1980-е годы скандинавские политики осознали, что активное участие в помощи развитию и формирование ее повестки повышают престиж их стран и позволяют влиять на решения по другим международным вопросам. Таким образом, щедрость и идеалистичность в вопросах помощи развитию стали неотъемлемой частью имиджа Скандинавии на международной арене и самовосприимчивости³.

После Второй мировой войны во всех Скандинавских странах сложилась широкая общественная поддержка международной гуманитарной деятельности и деколонизации⁴. Согласно опросу «Евробарометр» 2017 г., большинство жителей этих стран считают, что важно помогать развивающимся странам. В Швеции этот показатель составляет 98% жителей (1-е место в ЕС), в Дании и Финляндии — 93% (средний показатель по ЕС — 89%). Население Скандинавских стран также демонстрирует высокую степень персональной вовлеченности: в Швеции 87% респондентов считают, что они могут играть роль в такой помощи, 60% — в Дании, 58% — в Финляндии (в среднем по ЕС — 54%). При этом 82% опрошенных в Швеции отмечают, что уже лично в ней участвуют, 76% — в Финляндии, 71% — в Дании (в среднем по ЕС — 46%). Кроме того, скандинавы хорошо осведомлены о Целях устойчивого развития до 2030 г.: 73% финнов, 56% шведов и 44% датчан знают о ЦУР–2030 (в среднем по ЕС — 41%)⁵. В Норвегии более 80% населения стабильно выступает за выделение помощи развивающимся странам и более половины оценивало результаты норвежской помощи как положительные⁶.

Широкой общественной поддержкой СМР внутри стран объясняются также ярко выраженные гуманитарные мотивы скандинавской помощи развитию с момента ее создания в 1950–1960-е годы. Для Скандинавских стран характерна тесная координация между государственной политикой и общественными организациями.

Настроения общества отражаются в объеме СМР. Начав с незначительных ассигнований в 1950-х — 1960-х годах, все Скандинавские страны наращивали помощь в 1970-е годы. В 1974 г. Швеция первой достигла целевого показателя ООН 0,7% ВВП, за ней последовали Норвегия (1976 г.) и Дания (1978 г.). С 1980-х годов. Дания, Норвегия и Швеция превышали целевой показатель ООН. Финляндия также

1 Содействие международному развитию. Курс лекций. Под ред. В.И. Бартенева, Е.Н. Глазуновой. Всемирный банк, 2012. С. 148.

2 *Selbervik H., Nygaard Kn.* Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic countries. Research report. Chr. Michelsen Institute, 2006. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2435743> (дата обращения: 21.02.2018)

3 Development Today. Farewell to the Nordic Aid Model. January 17, 2011.

4 *Marklund C.* Op. Cit. P. 13.

5 Special Eurobarometer Report – EU Citizen's views on development, cooperation and aid. EU, 2017. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/sp455-development-aid-final_en.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

6 Attitudes towards and knowledge about Norwegian development aid, 2013. Statistics Norway. URL: <http://www.ssb.no/en/offentlig-sektor/statistikker/uhjelp/hold/hvert-3-aar/2013-11-05> (дата обращения: 21.02.2018)

стремилась достичь этой планки, однако достигла соответствия «скандинавскому» уровню лишь в 1980-е годы.

Важная черта политики помощи развитию Скандинавских стран — повышенное внимание к проблеме бедности. На протяжении десятилетий скандинавы предоставляли большие объемы помощи наименее развитым странам (включая страны Африки южнее Сахары), нежели другие страны ОЭСР. Они также делали ставку на многосторонние каналы финансирования (агентства ООН), распределяя большую часть средств СМР в виде грантов, а не кредитов. Поэтому скандинавскую помощь развитию эксперты скорее склонны рассматривать как альтруистичную, основанную на идеях гуманизма, идеализма и альтруизма, вне национальных политических или экономических интересов¹. Это нашло свое выражение в доктрине «гуманитарного интернационализма»². Некоторые эксперты высказывают мнение, что идеалистическая парадигма скандинавской политики развития — один из путей распространения скандинавской социально-демократической модели и ее ценностей³. В то же время необходимо отметить, что Дания и Финляндия исторически демонстрируют большую степень привязки помощи развитию к интересам своего частного сектора, хотя в сравнении с другими странами-донорами влияние бизнеса весьма незначительно⁴.

Скандинавские страны одними из первых стали выделять помощь, исходя из интересов и приоритетов стран-реципиентов, ставя перед собой цель развивать партнерские связи и обеспечивать сопричастность местных и национальных правительств к развитию их стран⁵. При этом в центре внимания были проекты в социальной области (здравоохранение, образование, гендерное равенство). Также они поощряли развитие надлежащего управления, прав человека и гражданского общества, видя в этом предпосылку сокращения бедности и развития демократии⁶. Поэтому не удивительно, что общественные организации всегда были важным каналом реализации политики помощи развитию Скандинавских стран. В последние годы финансирование таких проектов существенно увеличилось.

Как было отмечено выше, эксперты указывают, что в XXI в. «скандинавская модель» была подвержена эрозии⁷. После окончания холодной войны актуальность нейтралитета, северного баланса и концепции государств-единомышленников снизилась. Вступление Скандинавских стран в ЕС (за исключением Норвегии), а также переход к более либеральному политическому и экономическому мышлению оказали значительное влияние на структуру скандинавской помощи развитию⁸. С начала 1990-х годов скандинавские программы помощи стали следовать общемировому тренду: возросло внимание к эффективности предоставляемой помощи, правам человека, созданию политических и экономических условий для военного участия в коалициях и гуманитарного вмешательства. Скандинавские страны стали более склонны использовать гуманитарную помощь и СМР в качестве инструментов внешней политики, присоединившись к гуманитарным интервенциям НАТО. При этом потребовалась активная гуманитарная политика в отношении беженцев — главным образом в Норвегии и Швеции, а также проявилась

1 *Elgström O., Delputte S. Op. Cit.*

2 *Selbervik H., Nygaard Kn. Op. Cit. P. 5.*

3 *Elgström O., Delputte S. Op. Cit.*

4 *Selbervik H., Nygaard Kn. Op. Cit.*

5 *Elgström O., Delputte S. Op. Cit.*

6 *Selbervik H., Nygaard Kn. Op. Cit.*

7 *End of Nordic Exceptionalism.*

8 *Oden B. Op. Cit. P. 21–22.*

приверженность организации мирных переговоров и постконфликтному урегулированию — особенно в Финляндии и Норвегии. Параллельно СМР стало тщательнее оцениваться с точки зрения эффективности, а его объемы и доля по отношению к ВНД в разных странах различались: в Дании и Финляндии эти показатели снизились, а в Норвегии и Швеции, напротив, выросли. Несмотря на это, Скандинавские страны продолжают занимать особое место на мировой арене, сохраняя высокие стандарты в области СМР.

Норвегия

Норвегия — один из наиболее крупных доноров в мире, одна из шести стран, соблюдающих рекомендации ООН по объемам СМР, а в последние годы наряду с Швецией и Люксембургом превышает его и выделяет на СМР более 1% ВВП. Объемы СМР сохранились даже после вхождения в 2013 г. в правительство «Партии прогресса» — единственной норвежской партии, последовательно выступающей за сокращение помощи развитию. Сохранению СМР есть объективная причина — кризис в Сирии в 2015 г., повлекший за собой волну беженцев в Европу. В ответ на этот кризис норвежское правительство сделало акцент на гуманитарной помощи, образовании, здравоохранении, развитии бизнеса и глобальной безопасности. Более 20% СМР в кризисный год было потрачено на беженцев, находившихся в Норвегии. Также возросла поддержка других нестабильных государств. Общая сумма помощи развитию в 2016 г. составила 33,6 млрд норвежских крон — почти на 2% больше, чем в 2015 г.¹ Правительство планирует сохранить этот тренд (в 2017 г. — 33,9 млрд крон), наращивая расходы по таким статьям, как образование, гуманитарная помощь, здравоохранение. В то же время доля средств на беженцев внутри Норвегии будет снижена до 10,9%².

Устойчивый экономический рост с начала XXI в. позволил Норвегии почти утроить бюджет СМР в абсолютных показателях, увеличить число проектов и целей СМР. В 2013–2015 гг. Норвегия разработала новые принципы политики СМР, в которых закреплён тренд на рост финансирования и более адресный характер помощи³. Главные из них — следующие:

- поддержка конкурентоспособности и позитивного имиджа страны, приверженность западным ценностям и европейской идентичности;
- «гуманитарный интернационализм», т.е. Норвегия берет на себя высокую моральную ответственность и ставит приоритетом решение социальных задач;
- взаимодействие с соседями и другими европейскими странами.

1 Historic level of funding for education, humanitarian aid and health. 2016. URL: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/historic_level/id2513613 (дата обращения: 21.02.2018)

2 Government's Proposed FY2016 Budget: Increased Spending on Global Development. URL: http://www.norway.org/News_and_events/Embassy/Governments-Proposed-FY2016-Budget-Increased-Spending-on-Global-Development/#.WJz3mm-LSpo (дата обращения: 21.02.2018)

3 Они нашли отражение в ряде концептуальных документов: Education for Development. Meld. St. 25 (2013–2014). Report to the Storting. (White Paper). URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-25-2013-2014/id762554/?ch=1&q=> (дата обращения: 21.02.2018); Opportunities for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Development Cooperation. Meld. St. 10 (2014–2015) Report to the Storting (white paper). URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-10-2014-2015/id2345623> (дата обращения: 21.02.2018); Working together: Private sector development in Norwegian development cooperation Meld. St. 35 (2014–2015). Report to the Storting. (White paper). Summary. 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-35-20142015/id2423253/> (дата обращения: 21.02.2018)

Следует отметить, что Норвегия не входит в ЕС и это позволяет ей проводить более гибкую политику, выбирая проекты и кооперируясь с разными странами. Среди примеров такой кооперации можно назвать группу «Нордик плюс» (Nordicplus), которая объединяет северные страны, следующие общим подходам к СМР; Партнерство по активизации развития (The EnDev partnership) — 6 европейских стран координируют сотрудничество с энергетическими компаниями развивающихся стран, получающих помощь; Ассоциацию европейских финансовых институтов развития (Association of European Development Finance Institutions), в состав которой входят 15 финансовых институтов, поддерживающих частный сектор в странах-реципиентах¹.

Структура расходов Норвегии на СМР следует упомянутому выше «прагматичному» тренду: доля расходов на многостороннюю помощь снижается. В 2014 г. на нее было выделено 23,4% — это самый низкий показатель среди Скандинавских стран и ниже среднего по ОЭСР. Однако Норвегия выделяет значительные средства через целевые фонды: в 2013 г. половина норвежских взносов в пользу многосторонних институтов была выделена через НОРАД — Норвежское агентство по сотрудничеству в области развития, остальные средства идут ООН. В 2012 г. Норвегия была самым крупным донором ПРООН².

Таким образом, 76,6% всей норвежской помощи — двухсторонняя помощь, из которой 34% идет на проекты международных организаций, реализуемые в конкретных, определенных Норвегией странах. Значительная доля двухсторонней помощи Норвегии предоставляется организациям гражданского общества — на поддержку их деятельности или для реализации проектов. Основная часть двухсторонней помощи приходится на страны Африки южнее Сахары и Латинской Америки. В то же время следует отметить, что 44% двухсторонней помощи не привязано к региону³.

Норвегия обладает развитой и гибкой институциональной структурой СМР. Стратегические решения разрабатывает норвежское министерство иностранных дел, а имплементацией занимаются три государственных института — НОРАД, Норвежский корпус мира (FK Norway) и НОРФОНД (Norfund).

Остановимся на ключевом из них — НОРАД, которое было основано в 1962–1966 гг. и входит в состав министерства иностранных дел Норвегии. С 2004 г. функции межгосударственной ОПР были переданы министерству иностранных дел, а НОРАД осталась ответственной за взаимодействие с неправительственными организациями в развивающихся странах. Также НОРАД оценивает эффективность политики Норвегии, координирует СМР в интересах норвежского общества и государства, гарантируя согласованность целей норвежской помощи развитию и внутреннего развития Норвегии⁴. НОРАД руководит реализацией ряда проектов в следующих областях: постконфликтное урегулирование и социальное развитие, развитие начального и среднего образования, поддержка высшего образования и

1 Буланаква М.А. Механизмы обоснования норвежской политики СМР в контексте современных международных процессов // Балтийский регион. 2016. Т. 8, № 2. С. 70–71; Latek M. The challenge of coordinating EU development policies. Fragmentation, a disaster? // European Parliament Research Service. 2015. P. 28.

2 OECD Development Co-operation Peer Review Norway 2013. OECD, 2013.

3 Development Co-operation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities. OECD, 2016. P. 239, 240.

4 Norwegian Agency for Development Cooperation. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/operact/Technical_Cooperation/NORAD_Final.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

исследовательской деятельности, права человека и гендерное равенство, эффективное управление и борьба с коррупцией, нефть и развитие, энергетика, поддержка гражданского общества¹.

Борьба с бедностью остается одной из главных целей норвежской СМР, однако подход к ее осуществлению пересмотрен, поскольку он подвергался критике²: в 2014 г. правительство сократило количество стран-получателей помощи с 116 до 84 и обозначило 12 из них как приоритетные, а до этого помощь предоставлялась 12 странам в равной мере. Приоритетные страны разделены на две группы: в первую входят Афганистан, Гаити, Мали, Палестина, Сомали и Южный Судан — основное внимание уделяется миру и стабильности; во вторую — Эфиопия, Малави, Мозамбик, Мьянма, Непал и Танзания — внимание развитию частного сектора и управлению ресурсами³.

Другое направление норвежской помощи развитию — поддержка частного сектора⁴. В рамках этого направления осуществляются проекты по привлечению частных инвестиций в развивающиеся страны, созданию рабочих мест и сокращению бедности⁵. В качестве ключевого партнера правительство рассматривает норвежский бизнес, который активно расширяет свое представительство в развивающихся странах⁶. Большинство проектов курирует НОРФОНД — Норвежский фонд для развивающихся стран, который был создан в 1997 г. и является финансовым институтом. Его цель — поддержка бизнеса в развивающихся странах, например, фирм и инициатив в области возобновляемых источников энергии, финансовой сферы и сельского хозяйства. Одна из самых известных программ — запущенная в 2005 г. программа «Нефть для развития»⁷.

Также норвежское правительство уделяет внимание экологии, особенно проблеме изменения климата. В 2012–2014 гг. Норвегия выделила 104 млн долл. из частного сектора через акции для коллективных инвестиций, из которых 21% направлен на проекты, связанные с климатом⁸. Она также предоставила 258 млн долл. Зеленому климатическому фонду ООН.

СМР дает Норвегии возможность проявить себя как состоятельного и ответственного актора на мировой арене. Норвегия развивает свою идентичность в нескольких аспектах: как суверенное государство, как нефтегазовая держава и одновременно как страна с передовыми технологиями и несырьевой моделью

1 Буланаква М.А. Указ. Соч. С. 72.

2 OECD Development Co-operation Peer Review. Norway 2013.

3 Reforming development assistance to improve results // Government.no. 08.10.2014. URL: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/development_reform/id2005626/ (дата обращения: 21.02.2018)

4 Это закреплено в Белой книге правительства «Работая вместе: развитие частного сектора в сотрудничестве Норвегии в целях развития». Meld. St. 35 (2014–2015). URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-35-20142015/id2423253/> (дата обращения: 21.02.2018)

5 Development Co-operation Report 2016. P. 238.

6 Minister Vidar Helgesen's introductory speech at the seminar «Jobs for the Poor: The Role of Private Sector Development» at the Christian Michelsen Institute. URL: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech_cmi/id2415355/ (дата обращения: 21.02.2018)

7 Oil for Development Programme. URL: <https://www.norad.no/en/front/thematic-areas/oil-for-development/> (дата обращения: 21.02.2018); Facing the Resource Curse: Norway's Oil for Development Program Final Report. Oslo, January 2013. URL: <https://www.oecd.org/derec/norway/oilnorway.pdf> (дата обращения: 21.02.2018)

8 Bønn J. et al. Amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions: Guarantees, syndicated loans and shares in collective investment vehicles. OECD Development Co-operation Working Papers. 2016. No. 26.

экономики, которая транслирует свои подходы к управлению и общественному устройству, социальные, образовательные и экологические стандарты в глобальном масштабе¹.

Швеция

Швеция — крупнейшая из Скандинавских стран — много сделала для формирования позитивного образа Скандинавии в мире. Она последовательно выступала за международную солидарность, щедрую помощь развивающимся странам и взяла на себя роль лидера в разработке международной повестки по таким вопросам, как сокращение бедности, гендерное равенство, права человека, содействие развитию демократии и гражданского общества². В 1968 г. шведский парламент поставил цель выделять не менее 1% ВНД на помощь развитию³, а с середины 1970-х годов Швеция выделяла на СМР 0,7–1% ВНД. Высокий уровень помощи сохранился несмотря на экономические проблемы 1990-х годов и кризис 2008 г.

Шведская помощь ориентируется на преодоление крайней нищеты. В 1960-е годы шведский парламент сформулировал первую стратегию помощи развитию, в которой борьба с бедностью была объявлена главной целью⁴. Для достижения этой цели в 1962–1965 гг. было создано Агентство международного сотрудничества в целях развития (Swedish International Development Agency, SIDA)⁵. В то же время Швеция, как и другие Скандинавские страны, по мере роста объема СМР увеличивала и число целей. В стратегическом документе по СМР «Политика глобального развития» (2003 г.) была сформулирована всеобъемлющая цель содействия равному и устойчивому глобальному развитию, а другие цели — гендерное равенство, охрана окружающей среды и климата, помощь демократии и правам человека — были обозначены как взаимосвязанные, подлежащие включению во все программы СМР⁶. Согласно обследованию ОЭСР, успешно инкорпорировать в программы Швеции удалось «гендерное равенство» (в 78% двусторонней помощи оно учитывается)⁷. Однако результатом увеличения числа целей стало то, что Швеция нарастила число проектов в странах со средним уровнем дохода (проекты по демократизации в странах Восточной Европы, Западных Балканах и Турции; программы по климату) и снизила долю помощи наименее развитым странам⁸.

Швеция — крупнейший донор Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР с точки зрения доли ОПР в ВНД и шестой по абсолютным показателям. Швеция предоставляет помощь исключительно на грантовой основе. Рекордным стал 2015 г.: Швеция выделила на ОПР 7,1 млрд долл. США (1,4% ВНД), т.е. на 36,8% больше, чем в 2014 г. Это увеличение, как и в случае Норвегии, объясняется притоком

1 Буланаква М.А. Указ. Соч. С. 80.

2 OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013; Oden B., Wohlgemuth L. Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv // Perspectives. Gøteborgs Universitet. 2006. No. 1.

3 Oden B., Wohlgemuth L. Op. Cit.

4 Ibid.

5 Our Mission. Sida Official site. URL: <http://www.sida.se/English/About-us/Our-mission/> (дата обращения: 21.02.2018)

6 Oden B. Op. Cit.

7 OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013.

8 Ibid.

беженцев¹ (напомним, что Швеция стала вторым в ЕС реципиентом беженцев после Германии)²; 1,1 млрд долл. было потрачено на эти цели (17,6% ОПР). В 2016 г. расходы на ОПР существенно уменьшились (4,9 млрд долл., 0,94% ВВП)³, а в 2017 г. незначительно выросли (5,4 млрд долл., 0,99% ВВП)⁴.

Как и другие Скандинавские страны, Швеция постепенно пересматривает структуру ОПР. Хотя Швеция продолжает уделять много внимания помощи через многосторонние институты (в первую очередь ООН, хотя отчисления в эту организацию снизились с традиционных 45% до трети выделенных на многостороннюю помощь средств⁵) и координирует свою политику с Брюсселем (7% шведской ОПР идет через ЕС)⁶, доля двухсторонней помощи выросла и в 2014 г. составила 70% ОПР (27,6% двусторонней помощи было направлено на проекты, выполняемые международными организациями). Половина двусторонней шведской ОПР не привязана к конкретному региону. Крупнейшими ее реципиентами в 2013–2014 гг. были Афганистан, Мозамбик, Танзания, Кения, Демократическая Республика Конго, Сомали, Палестина и Сектор Газа, Южный Судан, Замбия и Бангладеш, на которые приходилось 17,1% двусторонней ОПР.

Значительная часть шведской помощи идет на поддержку отраслей социальной сферы (80% ОПР). Так, в Афганистане реализуются проекты в области образования (особенно женщин); государственного управления (поддержка демократии и прав человека; антикоррупционная политика и защита прав женщин); развития частного сектора (создание рабочих мест и стабильный экономический рост)⁷. Наряду с Норвегией и Нидерландами Швеция занимает лидирующую позицию по развитию гражданского общества и поддержке неправительственных организаций (1,2 млрд долл., или ¼ объема двухсторонней помощи). Этот тренд наметился с начала 1990-х годов и даже решение консервативного правительства в 2011 г. сократить финансирование не переломило его. Пришедшее к власти в 2015 г. новое шведское правительство возобновило курс на увеличение расходов⁸. Также важными направлениями шведской ОПР являются поддержка коммерческих отраслей (сельское хозяйство, промышленность, банки) и государственное управление и безопасность.

В начале второго десятилетия XXI в. КСР ОЭСР подверг критике шведскую ОПР за излишнее распыление средств: в 2011 г. у Швеции была 81 страна-партнер, 32 из которых были выделены как приоритетные страны. В ответ Швеция приняла

1 Sweden among the largest donors of development aid in the world in proportion to its GNI // Government Offices of Sweden. 13.04.2016. URL: <http://www.government.se/press-releases/2016/04/sweden-among-the-largest-donors-of-development-aid-in-the-world-in-proportion-to-its-gni/> (дата обращения: 21.02.2018)

2 За Швецией могут последовать другие страны // Взгляд. 28.01.2016. URL: <https://vz.ru/world/2016/1/28/790997.html> (дата обращения: 21.02.2018)

3 Deductions for in-country refugee costs lead to redistribution of Swedish foreign aid // SIDA. 23.02.2016. URL: <http://www.sida.se/English/press/current-topics-archive/2016/deductions-for-in-country-refugee-costs-lead-to-redistribution-of-swedish-foreign-aid/> (дата обращения: 21.02.2018)

4 Sida administers half of Sweden's development aid budget // SIDA. 04.01.2017. URL: <http://www.sida.se/English/About-us/Budget/> (дата обращения: 21.02.2018)

5 The End of Nordic Exceptionalism. P. 17.

6 OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013.

7 Strengthening Nordic Development Cooperation in and with Afghanistan. Norad Report Discussion, 2009. P. 11. URL: <http://www.cmi.no/publications/file/3323-strengthening-nordic-development-cooperation-in.pdf> (дата обращения: 21.02.2018)

8 *Dagbladet Sv.* Så stärker vi demokratin. Op-ed from Minister Lövin. 02.07.2015. URL: <http://www.svd.se/lovin-mp-sa-starker-vi-demokratin> (дата обращения: 21.02.2018)

очередную концепцию ОПР в 2014 г. и поставила цель уменьшить число приоритетных стран и сконцентрироваться на них. Также был пересмотрен подход к гуманитарной помощи: акцент был смещен на помощь при конкретных кризисах (борьба с вирусом Эбола, урегулирование конфликтов в Южном Судане, Сирии и Сахеле). Принятые в 2015 г. ЦУР ООН также повлекли за собой пересмотр шведской политики: в 2016 г. вышел в свет обновленный документ по оказанию СМР и гуманитарной помощи. Впервые усилия по сокращению бедности были четко увязаны с тремя аспектами устойчивого развития — экономическим, социальным и экологическим¹.

Швеция идет в ногу со временем и быстро адаптирует свою политику к новым вызовам, изменениям на международной арене и критике со стороны ОЭСР. Шведская помощь стала более адресной, но акцент на социальной сфере сохранился. В то же время следует отметить, что вызовом стал поток беженцев, который с 2015 г. заставил переориентировать ресурсы ОПР².

Финляндия

Помощь в целях развития исторически рассматривалась как «моральное обязательство» финского населения и как средство продвижения собственных национальных и международных интересов. В течение долгого времени Финляндия была щедрым донором, но затем ее курс на помощь развитию стал менее устойчивым. Уровень финской ОПР достиг максимума в размере 0,8% ВНД в 1991 г., затем последовало устойчивое снижение до 0,31% в 1994 г. С этого времени уровень помощи стал медленно расти и достиг 0,6% в 2014 г., хотя прежнее правительство заморозило его рост в 2013 и 2014 гг. Достижение целевого показателя ООН (0,7% ВНД) десятилетиями предлагалось в проектах бюджета, но эту цель так и не удалось реализовать. В 2015 г. новое правительство Финляндии запланировало масштабное сокращение объемов ОПР (на 43%, или 336 млн долл.)³, в результате чего уровень помощи к 2016 г. вновь снизился до 0,44% ВНД. Это произошло несмотря на то, что подавляющее большинство финнов (80%) в 2012 г. высказалось за рост бюджета помощи развитию или хотя бы его поддержание на прежнем уровне⁴.

Новая финская программа политики 2015 г. оказалась сосредоточена на следующих приоритетах: расширение прав и возможностей женщин и девочек, поддержка стабильных и хорошо функционирующих обществ с фокусом на обеспечении энергией, водой и продовольствием, а также укрепление частного сектора.

Финляндия также уделяет особое внимание миростроительству, предотвращению конфликтов и инклюзивному экономическому росту, что рассматривается как условие сокращения нищеты. Двустороннее и многостороннее

1 Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance. Government Communication // Government of Sweden. 2016. URL: http://www.government.se/49a184/contentassets/43972c7f81c34d51a82e6a7502860895/skr-60-engelsk-version_web.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

2 Царева А.А. Основные направления и эффективность политики Швеции в области содействия международному развитию // Научные труды Северо-Западного института управления. 2016. Т. 7, № 1. С. 365.

3 Finland slashes development aid by 43% amid fears others may follow // The Guardian. 11.07.2015. URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/11/finland-slashes-development-aid-cuts-43-ngos> (дата обращения: 21.02.2018)

4 Reality of Aid, Development policy towards 2015: downhill ODA (2014).

сотрудничество в целях развития строится на принципе партнерства с акцентом на праве развивающихся стран определять путь развития.

Свою поддержку Финляндия сосредоточила на семи долгосрочных партнерских странах — Эфиопии, Кении, Мозамбике, Непале, Танзании, Вьетнаме и Замбии. Число стран-партнеров в начале 2000-х годов сократилось с 11 до 7. В этот же период Финляндия увеличила поддержку стран, оказавшихся в нестабильной ситуации (Афганистан, Южный Судан, Мьянма, Палестинские территории и Сомали). Финская помощь сконцентрирована на приоритетных секторах в каждой стране-партнере: образование, лесное хозяйство, водные ресурсы, надлежащее управление и энергетика.

Согласно оценке, сделанной КСР ОЭСР в 2012 г., финское государство выделяет средства на ОПР для слишком большого количества стран, секторов и проектов, которые не связаны между собой и не привязаны к официальным целям, что оставляет впечатление фрагментарного характера помощи развитию¹. В отличие от других Скандинавских стран, в Финляндии нет специализированного агентства, ведающего ОПР — этим вопросом занимается финское министерство иностранных дел².

Финляндия придает большое значение многосторонней помощи: в 2014 г. на эти цели было выделено 516 млн евро, или 42,6% ОПР (это намного выше среднего показателя по КСР ОЭСР — 28,3%)³. Около 40% взносов было направлено Евросоюзу, остальные — учреждениям ООН, таким как Фонд народонаселения ООН и Детский фонд ООН (Финляндия входит в десятку крупнейших доноров этих институтов ООН). В то же время неосновные взносы (non-core contributions) Финляндии распределяются среди более чем 80 многосторонних организаций⁴.

На двусторонней основе было предоставлено 57,4% финской ОПР. В 2014 г. основной объем помощи был направлен в Африку к югу от Сахары (35%) и Южную и Центральную Азию (12%). При этом 32% двусторонней помощи развитию Финляндии не имели привязки к конкретному региону. В 2014 г. 37,1% двусторонней ОПР получили 10 крупнейших реципиентов финской помощи (Танзания, Кения, Афганистан, Замбия, Непал, Эфиопия, Мозамбик, Вьетнам, Сомали, Палестина и Сектор Газа)⁵.

На гуманитарную помощь идет около 20% финской помощи, которая предназначена для уязвимых групп, детей и инвалидов. Финляндия постоянно увеличивала помощь наименее развитым странам в 2000-е годы и теперь с показателем около 35% вышла на лидирующие позиции в КСР ОЭСР.

В Финляндии для реализации ОПР принят подход, ориентированный на решение конкретных задач развития (Policy Coherence for Development), который сосредоточен на пяти приоритетных областях — продовольственной безопасности, торговле, миграции, безопасности и налогообложении. Тем не менее эта концепция подверглась критике ОЭСР за отсутствие четких механизмов координации между разными финскими ведомствами⁶.

1 OECD Development Co-operation Peer Review Finland 2012.

2 Ministry for Foreign Affairs of Finland. URL: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49273&contentlan=2> (дата обращения: 21.02.2018)

3 Development Co-operation Report 2016. P. 191.

4 OECD Development Co-operation Peer Review Finland 2012.

5 Development Co-operation Report 2016. P. 192.

6 OECD Development Co-operation Peer Review Finland 2012.

В стране принято считать гражданское общество неотъемлемым элементом финской ОПР. На эти цели до недавнего времени выделялось около 14% ОПР. Решение о кардинальном сокращении помощи развитию 2015 г. ударило по финансированию организаций гражданского общества: в 2016 г. расходы сократились на 38% по сравнению с 2015 г. Р. Лаппалайнен, генеральный секретарь Kehys, финской национальной платформы в европейской конфедерации неправительственных организаций по оказанию помощи и развитию Concord, заявил, что сокращения просто «убивают сектор НПО», хотя Финляндия «всегда была одним из лидеров в области развития и надежным партнером»¹. Таким образом, наблюдается тенденция к сокращению участия финского государства в СМР, хотя страна продолжает быть признанным на глобальном уровне успешным актором.

Дания

Дания стала одной из первых приняла рекомендованный ООН целевой показатель ОПР — 0,7% ВНД и достигла этой цели уже в 1978 г. В 1992 г. уровень ОПР в Дании преодолел отметку 1% ВНД. В эти средства включалась дополнительная помощь странам с низким и средним уровнем доходов в размере 0,5% ВНД, выделявшаяся в рамках фонда «Окружающая среда, мир и стабильность» (Environment, Peace and Stability Facility). Международные обязательства Дании были основаны на долгосрочном парламентском консенсусе, и в начале XXI в. высокий уровень помощи почти никем не оспаривался².

В 2015 г. Дания предоставила ОПР в размере 2,6 млрд долл. (0,85% ВНД). Дания — один из шести членов КСР, превышающих целевой показатель ООН. Это 4-й по величине донор КСР в процентах от ВНД и 13-й по абсолютному объему. Однако с 2016 г. ОПР Дании снизилась до 0,75% от ВНД (2,4 млрд долл.) в соответствии с новой правительственной политикой.

Датский подход к развитию был сначала основан на гуманизме и солидарности и воплощался почти исключительно через систему ООН. С 1970-х годов помощь со стороны Дании стала переориентироваться на двусторонние проекты с фокусом на программы по снижению нищеты. Программа датской политики в области развития впервые вышла в свет в 1986 г. и делала акцент на помощь бедным людям, обращая также внимание на гендерные вопросы и права человека. В 1990-е годы Дания оказалась одной из стран-пионеров, стремившихся отойти от поддержки традиционных проектов в пользу секторальных программ оказания помощи и конкретных страновых стратегий сокращения бедности.

Сначала датские правительственные займы были тесно привязаны к покупкам датских товаров и услуг и обеспечивали высокую доходность до 50%, что было основным аргументом в пользу поддержания высоких уровней помощи. Но с 2004 г. Дания стала применять правила и стандарты ЕС, поэтому ее помощь в настоящее время оказывается без каких-либо условий³. Американский аналитический институт «Центр глобального развития» (Centre for Global Development) в течение трех лет (2012–2014 гг.) признавал Данию самой благоприятствующей развитию страной в мире, основываясь на анализе национальной политики в области помощи, торговли, инвестиций, миграции, окружающей среды, безопасности и технологий. Норвегия,

¹ Finland slashes development aid by 43% amid fears others may follow.

² Vilby K. Denmark's global role // The Broker. 02.04.2009. URL: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Denmark-s-global-role> (дата обращения: 21.02.2018)

³ Reality of Aid, Focus on Conflict, Security and Development.

Швеция и Финляндия занимали при этом места после нее¹. В 2016 г. Дания уступила пальму первенства Финляндии в этом рейтинге².

Датское агентство международного развития DANIDA — официальное агентство сотрудничества в целях развития правительства Дании при министерстве иностранных дел — было создано в 1962 г. Основное внимание оно уделяет искоренению нищеты и обеспечению устойчивого развития через защиту прав человека и экономический рост³.

Датская помощь развитию исторически была ориентирована на поддержку многосторонних организаций, в частности системы ООН. Эта парадигма изменилась. С начала XXI в. Дания стала ориентировать многостороннюю помощь на поддержку образования, гендерного равенства, сексуального и репродуктивного здоровья и прав человека и от выделения целевых взносов (earmarked contributions) отказалась в пользу основных взносов (core contributions). Дания также значительно сократила свою долю многосторонней помощи в общем объеме ОПР, которая в настоящее время составляет около 25%⁴, а двусторонняя — примерно 75%.

В географическом плане двусторонняя ОПР, как и в случае с другими Скандинавскими странами, в основном направляется странам Африки к югу от Сахары (618 млн долл., 28% двусторонней ОПР), а также на Южную и Центральную Азию (209,9 млн долл., 10% ОПР). При этом 48% двусторонней помощи развитию Дании не имели привязки к конкретному региону (данные за 2014 г.). В 2014 г. 25,7% двусторонней ОПР приходилось на топ-10 реципиентов датской помощи⁵.

Примерно 40% двусторонней помощи Дании предоставляется наименее развитым странам, что значительно выше среднего показателя ОЭСР (26%). При этом 40% двусторонней помощи страна выделяет на социальную сферу, в основном — образование и здравоохранение (цифры за 2010 г.)⁶. Примерно 15–20% двусторонней ОПР идет на финансирование гражданского общества, как правило, на основании долгосрочных рамочных соглашений. Однако новое правительство запланировало существенное сокращение финансирования таких организаций, что привело к волне увольнений и дестабилизации этой сферы⁷.

В 2000-е годы помощь развитию стала довольно политизированной и идеологизированной областью. Новое правительство в 2015 г. предложило сократить бюджетные ассигнования на помощь развитию до 0,7% ВНД — самого низкого уровня за последние 40 лет. В то же время следует отметить, что сокращение бюджета ОПР началось еще с 2002 г., когда финансирование было уменьшено на 10% и был ликвидирован Фонд окружающей среды, мира и стабильности (EPSF). Сокращение было связано с перенаправлением финансовых потоков на развитие датского сектора здравоохранения, а также — что еще более важно — с увеличением числа ищущих убежища в Дании. Расходы на эту сферу в

1 Commitment to Development Index // Center for Global Development. 01.06.2015. URL: <https://www.cgdev.org/publication/ft/commitment-development-index-2014> (дата обращения: 21.02.2018)

2 Ibid.

3 Ministry of Foreign Affairs of Denmark. URL: <http://um.dk/en/danida-en/about-danida/> (дата обращения: 21.02.2018)

4 Regeringens Udviklingspolitiske Prioriteter // Ministry of Foreign Affairs of Denmark. URL: http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Prioritet/Regeringens_Udviklingspolitiske_Prioriteter_2016_DK%202.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

5 Development Co-operation Report 2016. P. 192.

6 OECD Development Co-operation Peer Review Denmark 2011.

7 The End of Nordic Exceptionalism. P. 23.

Дании быстро возросли за последние несколько лет — с 1,7% ОПР в 2008 г., до 5,5% в 2013 г. и до 19% в 2016 г.¹

В последние годы помощь развитию в Дании охватила такие конфликтные регионы, как Балканы, Афганистан и Ирак. Также все чаще уделяется особое внимание развитию частного сектора. Новое правительство заявляет, что помощь в целях развития будет сосредоточена в странах, в которых у Дании есть сильные коммерческие, внешнеполитические интересы или интересы безопасности. Число приоритетных стран для Дании, следовательно, будет сокращено с 21 до 14 (Афганистан, Бангладеш, Буркина-Фасо, Эфиопия, Гана, Кения, Мали, Мьянма, Нигер, Палестина, Сомали, Южный Судан, Танзания и Уганда), а посольства в Боливии, Непале, Мозамбике и Зимбабве в 2016–2017 гг. закрыты².

Датская помощь развитию хотя и остается на высоком уровне и превышает целевой показатель ООН, подвергается серьезному давлению из-за внутривнутриполитической борьбы и увеличения потока беженцев. Происходит географическое и тематическое сужение программ СМР.

Помощь развитию постсоветских стран (Центральная Азия и Украина)

Норвегия. Постсоветские страны Центральной Азии не являются приоритетом в программах норвежской помощи развитию, в то время как соседний Афганистан — ее крупнейший получатель. Норвегия оказывает поддержку центральноазиатским государствам через международные финансовые учреждения — Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и международные организации — ОБСЕ, Международную организацию по миграции (МОМ) и различные институты ООН. Так, Норвегия активно поддерживает деятельность ОБСЕ в регионе, например, финансирует Академию ОБСЕ в Бишкеке.

Одно из приоритетных направлений помощи — сфера образования. Норвегия выделяет средства на образовательные обмены и сотрудничество в различных областях — от геологии и экотуризма до социальных наук.

Активное участие Норвегии в помощи Афганистану повлияло на развитие проектов в странах Центральной Азии. Ряд программ направлен на трансграничное сотрудничество и торговлю между Таджикистаном и Афганистаном. Норвегия поддерживает деятельность Управления ООН по наркотикам и преступности в Таджикистане. Норвежские официальные лица считают противодействие торговле наркотиками одной из ключевых задач для государств Центральной Азии, рассматривая регион как «первую линию защиты против многочисленных транснациональных угроз нашей общей безопасности»³. Поддерживая ОБСЕ, Норвегии является одним из ключевых доноров программ укрепления пограничного контроля⁴.

1 UNHCR Global Report 2015. Every life matters. URL: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/GR_2015_Eng.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

2 Regeringens Udviklingspolitiske Prioriteter // Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2016. P. 4. URL: http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Prioritet/Regeringens_Udviklingspolitiske_Prioriteter_2016_DK%202.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

3 Permanent Delegation of Norway to the OSCE. Statement by Norway in Response to the EU Special Representative for Central Asia Patricia Flor. Norway. The Permanent Delegation to the OSCE. 11.04. 2013. URL: http://www.norway-osce.org/Global/PC.DEL_0211_13%20-%20Statement%20by%20Norway%20in%20Response%20to%20the%20Address%20by%20Amb.%20Flor,%20EU%20Special%20Representative%20for%20Central%20Asia.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

4 Fjaestad K., Overland I. Norway and Central Asia. EUCAM Policy Brief. 2013. No. 16. URL: http://fride.org/download/National_PB16_Norway.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

Норвегия также сотрудничает с Фондом Ага Хана по проектам развития трансграничного электроснабжения. Страна выделила средства на строительство моста дружбы в Нижнем Пяндже между Афганистаном и Таджикистаном. С 2010 г. НКО «Помощь норвежского народа» участвовала в проекте обезвреживания мин на афгано-таджикской границе. Норвежская помощь также идет на программы повышения эффективности водных ресурсов и энергетики. В 2010 г. был создан совместный таджикско-норвежский центр развития малых гидроэлектростанций. С 2000 по 2010 г. помощь Норвегии в целях развития в Центральной Азии увеличилась с 3 млн до 12 млн евро. Если в 2000 г. крупнейшим получателем помощи был Таджикистан, то в 2010 г. наибольшую часть получила Киргизия. Узбекистан и Туркменистан получили по 1% и 3%, соответственно, норвежской помощи Центральной Азии. В 2010–2015 гг. объем норвежской помощи странам этого региона составил около 35 млн евро, при этом в последние годы наблюдается тенденция к ее сокращению¹.

Некоторые норвежские неправительственные организации активно работают в Центральной Азии. У Норвежского Хельсинкского Комитета есть представительство в Казахстане, а Норвежский совет по делам беженцев работает в Киргизии и Таджикистане. Норвежские организации также участвуют в охране окружающей среды. Например, Норвежское общество охраны природы реализует региональную программу в регионе, включая программы обмена между экологическими организациями. Посольство Норвегии в Астане поддерживает программу малых грантов для субъектов гражданского общества и организаций в странах Центральной Азии.

Наряду со Швецией Норвегия в последнее время стала крупнейшим донором Украины. В мае 2014 г. было объявлено о выделении около 4,7 млн евро (40 млн норвежских крон) на гуманитарную помощь Донбассу². В сентябре 2015 г. Норвегия направила 21 млн евро для стабилизации государственного бюджета Украины и на поддержку уже начатой административной реформы³. В 2015 г. Украина в общей сложности получила 36 млн евро (323 млн норвежских крон). Эта помощь предназначалась для «укрепления всестороннего процесса реформ, инициированного украинским правительством». Основными приоритетами ОНР Норвегии стали судебная реформа и эффективное управление, реформа энергетического сектора и энергоэффективность, повышение конкурентоспособности страны, а также укрепление частного сектора и предпринимательства. Кроме того, часть финансирования была направлена на поддержку внутренне перемещенных лиц из Крыма и Донбасса. На 2016 г. было запланировано увеличить помощь еще на 20% до 42 млн евро (390 млн норвежских крон)⁴. Однако в реальности поддержка Украины Норвегией была сокращена до

1 Norwegian Aid Statistics // Norad. URL: <https://www.norad.no> (дата обращения: 21.02.2018)

2 Норвегия выделила еще 5 млн евро на гуманитарную помощь Донбассу // Корреспондент.net. 11.05.2015. URL: <http://korrespondent.net/world/3513745-norvehyia-vydelya-esche-5-mln-evro-na-humanitarnui-pomosch-donbassu> (дата обращения: 21.02.2018)

3 Украина получила грант на 24 млн долл. от Норвегии // РБК-Украина. 03.09.2015. URL: <http://www.rbc.ua/rus/news/ukraina-poluchila-grant-mln-doll-norvegii-1441285419.html> (дата обращения: 21.02.2018)

4 Норвегия увеличит помощь Украине до \$48 миллионов // Корреспондент.net. 07.10.2015. URL: <http://korrespondent.net/ukraine/3573412-norvehyia-uvelychyt-pomosch-ukrayne-do-48-myllyonov> (дата обращения: 21.02.2018)

116,6 млн норвежских крон, т.е. более чем втрое. Сокращения коснулись в первую очередь субсидий государственному сектору¹.

Швеция. Помощь странам Центральной Азии со стороны Швеции в период с 1994 по 2010 г. осуществлялась через Шведское агентство по международному развитию (SIDA). Реализация крупных программ завершилась после того, как в 2007 г. правительство Швеции приняло решение оптимизировать помощь развитию, сосредоточившись на круге развивающихся стран, в результате чего число получателей помощи сократилось с 70 до 33. С 1998 по 2008 г. ежегодная поддержка Швецией Центральной Азии выросла с 11 млн до 153 млн шведских крон (с 1,3 млн до 17 млн евро). К концу 2010 г. помощь составила чуть менее 900 млн шведских крон (103 млн евро).

В 2004 г. SIDA открыло Офис по сотрудничеству в области развития в Душанбе. Деятельность SIDA в Центральной Азии направлена на поддержку реформ, с учетом цели сокращения бедности и развития. SIDA преимущественно сотрудничает с правительствами. SIDA также тесно сотрудничало с другими двусторонними и многосторонними организациями и международными неправительственными организациями. Первоначально агентство сосредоточилось на поддержке демократии и прав человека в Центральной Азии, а затем — на развитии социального сектора. Большая часть средств была выделена Казахстану, Узбекистану и Таджикистану. В шведской Региональной стратегии для Центральной Азии на 2003–2005 гг. акцент был сделан на сокращении бедности как средстве предотвращения потенциальных конфликтов. Стратегия на 2006–2009 гг. также ставила приоритетом борьбу с нищетой, но не настаивала, как предыдущая программа, на необходимости вовлечения доноров в процесс национальных реформ. В Киргизии и Таджикистане были определены три основных направления сотрудничества: демократическое управление, экономическое развитие и здоровье, с учетом стремления к достижению гендерного равенства как приоритетной задачи для всех трех направлений. В 2008–2010 гг. SIDA следовало стратегии поэтапного ухода из региона и было ориентировано на закрепление уже достигнутых успехов². Следует отметить, что до 2010 г. подавляющая часть помощи направлялась Таджикистану.

После прекращения деятельности SIDA в Центральной Азии, с начала 2010-х годов Швеция продолжила реализовывать программы развития уже через многосторонние международные институты, такие как ЕС и ОБСЕ. Кроме того, Швеция продолжила оказывать гуманитарную помощь странам региона. Так, в 2012 г. она выделила 8 млн шведских крон (0,9 млн евро) Международному красному кресту (МКК) в Киргизии и 5 млн крон (0,6 млн евро) — МКК в Узбекистане. Она также выделила 90 млн шведских крон (10,3 млн евро) на деятельность Управления ООН по координации гуманитарных вопросов в регионе. Таким образом, Швеция продолжает оказывать помощь центральноазиатским странам через международные организации. Общий объем поддержки региона за период 2010–2016 гг. оценивается в 36,5 млн евро³.

1 Norwegian Aid Statistics // Norad. URL: <https://www.norad.no/en/front/toolspublications/norwegian-aid-statistics/?tab=partner> (дата обращения: 21.02.2018)

2 Joensson J. Sweden and Central Asia. EUCAM Policy Brief. 2013. No 15. URL: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/National-PB15-SW.pdf (дата обращения: 21.02.2018).

3 Openaid.se. URL: <http://openaid.se/aid/2016/> (дата обращения: 21.02.2018)

Украина для Швеции стала важной страной с середины 2000-х годов. С 2005 г. начался существенный рост поддержки для Украины, которая выросла за шесть лет почти в 15 раз — с 2,5 млн евро до 32 млн евро, достигнув рекордной отметки в 2011 г. Таким образом, еще до начала украинского кризиса Швеция стала одним из крупнейших доноров. С началом конфликта Швеция выделила средства на гуманитарную поддержку. Так, в августе 2014 г. Украина получила 3,8 млн евро для решения сложной ситуации на Донбассе. Осенью 2014 г. было направлено 1,1 млн евро ЮНИСЕФ на создание безопасной среды для детей и семей на востоке Украины, а в декабре того же года Швеция подписала с ООН соглашение о выделении 664 тыс. долл. на гуманитарную помощь населению востока Украины. В 2015 г. Швеция предоставила Украине 3,5 млн евро на поддержку децентрализации власти. В лице шведского министра иностранных дел М. Вальстрем Швеция выразила готовность помогать и в дальнейшем, однако при этом потребовала глубокого реформирования украинской экономики. В марте того же года Украина добилась большого успеха: на переговорах была достигнута договоренность о предоставлении ей 175 млн долл. помощи до 2020 г. на продолжение реформ и интеграцию с ЕС¹.

С 2014 по 2016 г. шведская поддержка оставалась стабильно высокой на уровне предыдущих пяти лет, составляя 30 млн евро. В 2015 г. она составила 27 млн евро. Однако в 2017 г. объемы помощи резко снизились: на поддержку Украины было заложено всего 2,1 млн евро².

Финляндия. В 2008 г. Финляндия запустила специальную программу «Инициатива Большой Европы» (Wider Europe Initiative, WEI), которая направлена на развитие сотрудничества с постсоветскими странами, в том числе — странами Центральной Азии. В этом регионе приоритетными были пять направлений: безопасность, торговля и развитие, развитие информационного общества, энергетика и окружающая среда, а также социальная стабильность. Руководство помощью осуществляет министерство иностранных дел Финляндии, которое действует согласно финской Программе политики развития. Большая часть помощи была выделена Киргизии и Таджикистану. Одна из главных инициатив — проект «Равенство перед законом: доступ к правосудию» (совместно с фондом «Евразия»), который направлен на расширение доступа к правосудию уязвимых групп населения в Центральной Азии, в том числе женщин из сельской местности, детей, подверженных риску, и людей с ограниченными возможностями.

При реализации инициатив Финляндия сотрудничает с ООН и другими организациями, например, это ОБСЕ, Всемирный банк, Азиатский банк развития и ЕБРР. В области экологии Финляндия через Программу ООН по окружающей среде финансирует проект развития бассейна реки Амударья и программы управления водными ресурсами (FinWater). Обладая богатым опытом в этой сфере, финские специалисты проводят научные обмены с центральноазиатскими коллегами, предоставляют ресурсы местным лабораториям по исследованию воды, проводят регулярные встречи, выпускают публикации об экологии региона³. Общий объем финансирования по программе WEI для стран Центральной Азии, в первую очередь,

1 Швеция предоставит Украине беспроцентный заем в \$100 млн – Порошенко // РИА Новости Украина. 11.03.2015. URL: <http://rian.com.ua/politics/20150311/364656337.html> (дата обращения: 21.02.2018)

2 Openaid.se. URL: <https://openaid.se/aid/sweden/ukraine/2017/> (дата обращения: 21.02.2018)

3 Lipiäinen T. Finland and Central Asia. EUCAM Policy Brief. 2012. No 10. URL: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/National-PB10-FN.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

Киргизии и Таджикистана, на 2014–2017 гг. составляет более 32 млн евро¹.

Украина наряду с Киргизией и Таджикистаном в 2016 г. получила статус приоритетного партнера. Значение Украины для Финляндии возросло после начала украинского кризиса. В 2014–2015 гг. Финляндия увеличила поддержку через международные гуманитарные организации. Красный Крест и УВКБ ООН получили дополнительно по 0,5 млн евро и одежду для беженцев², также возросли отчисления Совету Европы³.

Даже несмотря на существенное сокращение общего финансирования программ помощи развитию, Финляндия увеличила помощь Украине с 6,4 млн евро в 2014 г. до 9,9 млн евро в 2015 г.⁴ Однако в последнее время наблюдается тренд к сокращению ее объемов. В 2018–2020 гг. будет выделено от 1,5 до 5 млн евро на новые проекты в этой стране (программы WEI)⁵.

Дания. С 1990-х годов Дания поддерживала центральноазиатские государства региона главным образом через ОБСЕ и другие многосторонние международные институты. До середины первого десятилетия XXI в. объемы помощи были незначительны, но с 2007 г. Центральная Азия стала рассматриваться как одно из приоритетных направлений, и финансирование увеличилось. Датская помощь, в первую очередь, направлена на поддержание безопасности и стабильности (безопасность на границах, поддержка полиции). Также Дания поддерживает демократию и права человека. С 2009 по 2012 г. Дания выделила региону 3,6 млн евро. Ключевой критерий оказания помощи для датского руководства — это приверженность страны политическим и экономическим реформам. Киргизия и Таджикистан оказались главными получателями помощи.

Изменились каналы финансирования помощи: ранее деньги выделялись по «Датской программе соседства» (Danish Neighborhood programme), а в 2010-е годы они стали проходить через датские фонды стабильности и предотвращения конфликтов.

После этнических столкновений между киргизами и узбеками в Киргизии Дания профинансировала создание полицейской миссии на юге страны, а также выделила деньги через Фонд «Евразия» на предотвращение новых конфликтов. Кроме того, Дания поддержала проекты развития гражданского общества Киргизии, направленные на повышение квалификации работников СМИ, демократизацию СМИ, продвижение и защиту прав человека. Через Датский совет по делам беженцев были

1 Finland's Development Cooperation in Eastern Europe and Central Asia, 2014–2017 Wider Europe Initiative. Ministry For Foreign Affairs. URL: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=127181&GUID=%7BF83ADC6D-999F-4EB5-BB67-7F1B8B17D66D%7D> (дата обращения: 21.02.2018)

2 Финляндия выделила Украине полмиллиона евро гуманитарной помощи // Фонтанка. 27.02.2015. URL: <http://fontanka.fi/articles/18767/> (дата обращения: 21.02.2018).

3 Action Plan for Ukraine 2015-2017. 4/24/2015 // Ministry for Foreign Affairs of Finland. URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=326191&nodeid=48025&contentlan=2&culture=en-US> (дата обращения: 21.02.2018)

4 Финляндия на 1,5 млн евро увеличивает помощь Украине 11 декабря 2014 // Зеркало недели. URL: http://zn.ua/ECONOMICS/finlyandiya-na-1-5-mln-evro-uvlichivaet-pomosch-ukraine-161569_.html (дата обращения: 21.02.2018); Compare your country. Finland - ODA by recipient and sector, URL: <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=18&lg=en&page=20> (дата обращения: 21.02.2018)

5 Support to Ukraine – Identification. // Ministry for Foreign Affairs of Finland. 28.02.2017. URL: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=358999&nodeid=17354&contentlan=2&culture=en-US> (дата обращения: 21.02.2018)

выделены средства на улучшение правовых и экономических условий для этнических меньшинств на юге Киргизии.

С 2010 г. Таджикистан стал получать адресную помощь. Были профинансированы программы поддержки прав человека (помощь омбудсмену — уполномоченному по правам человека в Таджикистане), а также проекты усиления пограничного контроля и борьбы с радикализмом¹.

Общий объем помощи, выделенный Данией на эти цели в 2013–2015 гг., составил 2,5 млн евро (1 млн — Киргизии, 1,5 млн — Таджикистану). Следует отметить тренд на постепенное сокращение помощи².

До 2014 г. интерес Дании к Украине сокращался. Так, в декабре 2012 г. было объявлено о прекращении программы помощи Украине в борьбе с торговлей людьми. С началом украинского кризиса тренд изменился: если в 2013 г. ОПР составила около 4,9 млн крон, в 2014 г. — 8,7 млн крон, то в 2015 г. — 19,1 млн крон. Помощь была направлена преимущественно многосторонним организациям на решение гуманитарных вопросов: 20% датской помощи в 2014–2015 гг. получил Красный крест. В феврале 2015 г. Дания в экстренном порядке выделила Украине через УВКБ ООН 10 млн датских крон (1,3 млн евро) на гуманитарную помощь вынужденным внутренним переселенцам из Донбасса. Как заявил представитель министерства развития и торговли М. Йенсен, речь шла о самых необходимых вещах — «палатках, кроватях, спальных мешках, помощи в ремонте домов и теплоснабжения»³. Датская помощь после 2014 г. фокусируется на нескольких долгосрочных программах и направлениях: финансирование датско-украинского инвестиционного фонда (2016–2019 гг., 30 млн крон), развитие системы управления, антикоррупционная политика, реформа уголовной юстиции и защита прав человека (2015–2018 гг., 60 млн крон), поддержка государственно-частного партнерства в области энергоэффективности и возобновляемой энергетики (2014–2017 гг., 40 млн крон), поддержка децентрализации Украины (2016–2019 гг., 47 млн крон) и антикоррупционная политика (2016–2019 гг., 10 млн крон)⁴. Кроме того, значительная часть датской помощи в последние годы идет на поддержку мониторинговой миссии ОБСЕ (в 2016 г. — 2/3 датской ОПР). В последние два года объемы датской помощи Украине сократились: они составили 3,6 млн крон в 2016 г. (падение более чем в пять раз по сравнению с 2015 г.) и 8,7 млн крон в 2017 г.⁵

* * *

Скандинавские страны проделали долгий путь, чтобы стать образцовым примером в сфере СМР и в эпоху после окончания холодной войны закрепили за собой статус наиболее щедрых и инновационных доноров. В то же время, хотя они и остаются мировыми лидерами ОПР, выделение столь значительных средств

1 Andersen N. M. Denmark and Central Asia. EUCAM Policy Brief. 2012. No. 7. URL: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/PB7_DK-1_final.pdf (дата обращения: 21.02.2018)

2 DANIDA Open Aid // Ministry of Foreign Affairs of Denmark. URL: <http://openaid.um.dk/en/countries?Y=2015> (дата обращения: 21.02.2018)

3 Дания выделит Украине 1,5 млн долларов гуманитарной помощи // Европейская правда. 12.02.2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2015/02/11/7030758/> (дата обращения: 21.02.2018)

4 Programme activities in the Eastern Neighbourhood // Denmark in Ukraine. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. URL: <http://ukraine.um.dk/en/developmental-assistance/ukraine-2/> (дата обращения: 21.02.2018)

5 DANIDA Open Aid // Ministry of Foreign Affairs of Denmark. URL: <http://openaid.um.dk/en/countries/UA?Y=2017> (дата обращения: 21.02.2018)

развивающимся странам все чаще ставится под сомнение. Факторы сокращения финансирования помощи развитию — политизация темы, которая становится предметом внутрипартийной конфронтации, и миграционный кризис, усилившийся с 2015 г.

Наиболее показательный пример — Финляндия, где новое правительство приняло поворотное решение о кардинальном сокращении объемов помощи в 2014 г. Под определенным давлением находится датская и (в меньшей степени) шведская политика СМР (главным образом из-за наплыва беженцев). Тем не менее поддержание целевого показателя ООН в размере не менее 0,7% ВНД остается не только жестом доброй воли, но и важной составляющей позитивного имиджа Скандинавских стран (за исключением Финляндии), который они готовы сохранять.

Несмотря на сужение тематического спектра (наряду с географическим), помощь развитию Скандинавских стран продолжает фокусироваться на социальном компоненте и становится более адресной. Это говорит о стремлении к повышению эффективности.

Постсоветское пространство и, в частности, страны Центральной Азии и Украина не относятся к приоритетам ни для одной из Скандинавских стран. Их значимость зависит от международно-политической обстановки. Важность поддержки Украины значительно возросла в связи с украинским кризисом. В 2014–2015 гг. все Скандинавские страны предоставили дополнительное финансирование в связи со сложной социально-экономической обстановкой и конфликтом на юго-востоке страны. Вместе с тем со стабилизацией ситуации интерес Скандинавских стран к Украине снизился, как и объемы поддержки (иногда в несколько раз, как в случае Швеции и Норвегии). Помощь странам Центральной Азии со стороны этих государств носит несистематический характер, она направлена на поддержку отдельных стран и конкретных проектов, которые ранее были эффективными (например, программы управления водными ресурсами, предотвращение конфликтов, пограничный контроль).

Глава 7. Страны Вишеградской группы

Интерес к политике стран Вишеградской группы (Польши, Чехии, Венгрии и Словакии), которые не относятся к числу крупных доноров и вряд ли таковыми станут, обусловлен двумя обстоятельствами, которые позволяют говорить о том, что их опыт схож с российским. Во-первых, в социалистический период они вместе с Советским Союзом активно помогали странам третьего мира¹ (поэтому в чешских официальных документах Чехия упоминается не как «новый», а как «вновь заявивший о себе» донор), а на этапе постсоциалистической трансформации сами получали помощь. Во-вторых, ввиду близкого географического расположения для Вишеградской группы и для России значимым (а в последние годы — ключевым) направлением политики содействия международному развитию стали одни и те же постсоветские страны.

Объемы и динамика предоставляемой помощи

Страны Вишеградской группы занимают скромное место среди доноров помощи развивающимся странам. По данным ОЭСР, в 2016 г. предоставленная ими ОПР составила 1,15 млрд долл., т.е. всего 0,8% всей помощи, направляемой участниками КСР ОЭСР. При этом половина этой суммы приходится на долю крупнейшей из рассматриваемых стран — Польши.

Расходы Польши, Чехии, Венгрии и Словакии на ОПР составляют немногим более 0,1% ВНД, что вдвое ниже, чем в среднем по КСР, и на порядок ниже, чем в Норвегии и Швеции. Но анализируя динамику расходов Вишеградской группы, следует отметить, что они росли значительно быстрее, чем в большинстве стран-доноров (табл. 7.1).

Таблица 7.1
Официальная помощь развитию государств Вишеградской группы

	2000		2005		2010		2016	
	Объем помощи, (млн долл.)	% ВНД	Объем помощи, (млн долл.)	% ВНД	Объем помощи, (млн долл.)	% ВНД	Объем помощи, (млн долл.)	% ВНД
Польша	47,2	0,02	217,6	0,07	323,6	0,08	628,9	0,13
Чехия	33,0	0,03	150,9	0,11	188,1	0,13	257,3	0,14
Венгрия	н/д	н/д	99,9	0,11	97,3	0,09	156,4	0,13
Словакия	13,6	0,03	71,2	0,07	63,6	0,08	107,7	0,12

Источник: OECD. Official development assistance.

Чем объясняется рост финансирования ОПР? Большинство специалистов² сходятся во мнении, что главной причиной стало участие Польши, Чехии, Венгрии и Словакии в европейской интеграции (в 1994–1995 гг. они подали заявки на

1 Подробнее см.: Development aid in struggles for world order: Czechoslovak foreign aid during the Cold War. University of Nottingham, 2013.

2 Например, см.: Габарта А. Польская помощь развивающимся странам // Современная Европа. 2014. № 2. С. 43; Majerova I. International development cooperation of the Czech Republic in the context of European development // Prague Economic Papers. 2012. No. 2. P. 168–172.

вступление в Европейский союз, а с 2004 г. стали его полноправными членами), предполагавшее следование Лиссабонскому договору, Европейскому консенсусу по содействию развитию, Целям развития тысячелетия¹ и другим документам, определяющим политику в данной сфере. В первой половине 2000-х годов наращивание расходов было для Вишеградской четверки не столько инструментом продвижения собственных экономических и политических интересов, сколько следствием взятых обязательств. Об этом свидетельствуют сохранявшийся длительное время низкий уровень институционализации политики в сфере развития, затянувшийся период формулирования национальных подходов к ее реализации, а также активное использование программ многосторонней помощи (табл. 7.2). В целом по ОЭСР происходит постепенное смещение акцента от многосторонней помощи на двустороннюю (включая «много-двусторонние» целевые программы). Отметим, что доминирование многосторонней помощи, доля которой в Польше, Чехии, Венгрии и Словакии почти втрое превышает среднее значение по КСР ОЭСР (28% по данным на 2014 г.), сохраняется и во втором десятилетии XXI в.

Таблица 7.2

Многосторонняя помощь в общем объеме ОПР, %

	2005	2010	2014
Польша	77	75	78
Чехия	52	65	73
Венгрия	н/д	75	79
Словакия	45	73	80

Источник: OECD. Development Co-operation Reports (2006, 2012, 2015).

В конце 2000-х годов темпы роста расходов на ОПР замедлились. Это было связано с последствиями мирового экономического кризиса, который во всех странах ЕС (за исключением Польши) привел к падению ВВП и заставил национальные правительства пересмотреть финансирование программ, не относящихся к числу приоритетных. В ухудшившихся экономических условиях властям было все сложнее объяснять избирателям, почему необходимо участие в соответствующих программах². Даже в экономически благополучной Польше политика правительства в сфере содействия международному развитию вызвала критику экспертов, многие ставили под сомнение выбор стран — получателей помощи и эффективность проектов³.

Ситуацию с политикой Вишеградских стран в области помощи развитию в конце первого десятилетия XX в. можно охарактеризовать как кризис целеполагания. Правительства не смогли определить, какое место должна занять ОПР во внешней политике, негосударственные акторы (НПО, частный бизнес) были недостаточно

1 European Commission. European Development Policy. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy_en (дата обращения: 01.12.2017)

2 Следует отметить, что граждане стран Вишеградской группы и до кризиса относились к помощи развитию с известным скепсисом. Так, согласно проведенному в 2004 г. социологическому исследованию, помощь бедным странам сочли очень важной 35% словаков, 31 чехов и 30% венгров, при том что в целом по ЕС аналогичный ответ дали 53% респондентов. European Commission. Special Eurobarometer 222 / Wave 62.2 – TNS Opinion & Social. February 2005. P. 25–26.

3 Dekhtiarova O., Kendrick A., Mileszyk N. "We Are Not Scouts": The Reality of Polish Development Cooperation. Humanity in Action. 2009. URL: www.humanityinaction.org/knowledgebase/67-we-are-not-scouts-the-reality-of-polish-development-cooperation (дата обращения: 01.12.2017)

сильны для формирования собственной повестки дня¹, а граждане плохо понимали, зачем нужно отвлекать экономические ресурсы на цели международного развития.

Однако в первой половине 2010-х годов вновь наметилась тенденция к росту финансирования ОПР. Причиной стала активизация связей Евросоюза с постсоветскими странами. В 2009 г. Украина, Беларусь, Молдова, Грузия, Азербайджан и Армения вошли в программу «Восточное партнерство», главным инициатором которой выступил министр иностранных дел Польши Р. Сикорский. В программе было заявлено четыре направления сотрудничества: 1) поддержка демократии, совершенствование системы управления и обеспечение стабильности, 2) устойчивое экономическое развитие, 3) энергетическая безопасность, 4) развитие контактов между людьми².

По мере усиления восточного вектора дипломатии Вишеградских стран программы помощи развитию становились все более «инструментальными», нацеленными на решение оформившейся к тому времени общей задачи «четверки», связанной с демократизацией и содействием проведению экономических и социальных реформ в странах-соседах³.

Географические приоритеты и основные направления помощи

Каким странам следует оказывать помощь и на какие статьи расходов выделять средства в первую очередь? Очевидно, что каждая из стран-доноров должна дать на эти два вопроса собственные ответы, сообразуясь со своими финансовыми возможностями и внешнеполитическими интересами. Однако при всех имеющихся различиях у программ помощи развитию стран Вишеградской четверки есть две особенности.

Первая — повышенное внимание к европейскому региону: у Польши, Чехии, Венгрии и Словакии доля ОПР, направляемой в страны Европы, одна из самых высоких в мире (табл. 7.3). Это обстоятельство заслуживает особого внимания, поскольку для большинства доноров данный регион уже перестал быть приоритетным: основные объемы мировой ОПР идут в Азию и Африку. Также следует отметить очень низкую долю помощи странам Южной и Центральной Азии (включая Афганистан), которые составляют вторую по значимости (после Африки южнее Сахары) группу стран — реципиентов ОПР со стороны КСР ОЭСР.

Вторая особенность — стремление Вишеградской группы передать накопленный ею позитивный опыт перехода к рыночным и демократическим институтам постсоциалистическим странам, в которых эти процессы находятся на ранней стадии или по каким-либо причинам пробуксовывают, прежде всего близлежащим странам Балканского полуострова и Восточной Европы. С этим связана высокая доля расходов на поддержку правительств и гражданского общества: так, Словакия на эти цели тратит 23,5% ОПР (второе место после Швеции), а в среднем по КСР ОЭСР этот показатель составляет всего 11%⁴. Применительно к Восточной Европе необходимо отметить и геополитическую

1 Например, см.: Szent-Iványi B., Tétényi A. Transition and Foreign Aid Policies in the Visegrád Countries: A Path Dependant Approach // Transition Studies Review. 2008. Vol. 15 (3). P. 573–587.

2 EU Relations with Eastern Partnership. URL: http://eeas.europa.eu/eastern/about/index_en.htm (дата обращения: 01.12.2017)

3 Хотькова Е.С. Вишеградская группа: опыт и перспективы // Проблемы национальной стратегии. 2012. № 4. С. 64.

4 OECD. Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action. Paris: OECD Publishing, 2015. P. 319.

составляющую — стремление ограничить влияние России (особенно это характерно для Польши).

Таблица 7.3

Региональное распределение ОПР, 2012–2013 финансовый год, %

	Африка южнее Сахары	Южная и Центральная Азия	Другие страны Азии и Океания	Ближний Восток и Северная Африка	Европа	Латинская Америка и Карибский бассейн
Польша	28,4	9,1	11,8	13,0	32,2	5,5
Чехия	28,6	15,5	6,9	13,4	30,2	5,3
Словакия	31,4	11,7	3,5	14,3	33,0	6,1
Страны КСР ОЭСР, члены ЕС	45,5	16,2	6,8	12,3	10,7	8,6
Все страны КСР ОЭСР	44,1	20,6	9,2	11,2	6,7	8,2

Источник: OECD. Development Co-operation Reports 2014.

* Часть помощи в статистике ОЭСР не имеет привязки к одному из пяти регионов, поэтому сумма по каждому региону менее 100.

Географические приоритеты политики Вишеградской четверки и главные направления помощи развивающимся странам обозначены в национальных концепциях, стратегиях и среднесрочных программах содействия международному развитию.

Польша в качестве задач участия в содействии международному развитию на программном уровне выдвигает «поддержку устойчивого социально-экономического развития развивающихся стран и обществ, сокращение бедности, улучшение здравоохранения, образования и профессиональной подготовки населения, поддержку процессов демократизации и государственных реформ, строительство современных государственных институтов, продвижение прав человека и укрепление гражданского общества»¹. Расстановка приоритетных направлений сотрудничества несколько отличается от поставленных задач: на первом месте значится совершенствование качества управления, на втором — демократия и права человека и на третьем — развитие человеческого капитала. Примечательно, что в структуре польской двусторонней помощи 42% составляют расходы на социальную инфраструктуру и услуги (с акцентом на образовании и поддержке гражданского общества), в то время как расходы на экономическую инфраструктуру пренебрежимо малы (всего 2%). В польских программах сотрудничества в целях развития на 2012–2015 гг. и 2016–2020 гг. было заявлено, что помощь будет оказываться всего двум группам стран — странам Восточного партнерства и наиболее бедным странам Азии и Африки. При этом помощь странам первой из названных групп объяснялась необходимостью их сближения с Европейским союзом (как в экономическом плане, так и с точки зрения развития демократических институтов), а второй — задачами противодействия бедности, болезням и пр. В действующей программе в списке получателей польской двусторонней помощи —

1 Multiannual Development Cooperation Programme 2016–2020. P. 12. URL: www.polskapomoc.gov.pl/Multiannual,Development,Cooperation,Programme,for,2016-2020,2085.html (дата обращения: 01.12.2017)

всего 11 стран, в том числе четыре страны Восточного партнерства (Беларусь, Грузия, Молдова и Украина), а также шесть стран Азии и Африки — Афганистан, Эфиопия, Кения, Мьянма, ПНА, Сенегал и Танзания.

Стремление не распылять финансовые ресурсы характерно и для других государств Вишеградской группы. Так, в стратегии сотрудничества в области развития **Чешской Республики** (2010–2017гг.) признается, что предпринятая в предшествовавший период попытка «помочь всем» не увенчалась успехом. В связи с этим Чехия выбрала восемь стран для оказания помощи на двусторонней основе, соответствующие четырем критериям: реальная потребность в получении помощи, готовность эту помощь принять¹, наличие возможностей для реализации проектов совместно с другими странами-донорами, а также постоянная работа в стране-реципиенте дипломатического представительства Чешской Республики². К их числу были отнесены пять стран Азии и Африки — Йемен, Вьетнам, Монголия, Ангола и Замбия, а также три европейские страны — Босния и Герцеговина, Сербия и Молдова.

Рассматривая чешскую ОПР, следует учитывать ее институциональные особенности. Наряду с Департаментом сотрудничества в области развития и гуманитарной помощи в Чехии существует подведомственный МИД Департамент защиты прав человека и поддержки трансформационной политики, который проводит проекты по поддержке демократии, реформ в сфере управления, укреплению контактов между народами. И эти программы предназначены не только и не столько для упомянутых восьми стран, сколько для европейских государств — участников Восточного партнерства.

В **Венгрии** — единственной стране Вишеградской группы, не входящей в КСР ОЭСР, — долгое время не было детально проработанной программы содействия международному развитию. В короткой справке на сайте венгерского МИДа³, посвященной данным вопросам, как и в польской и чешской программах, укрепление демократических институтов и содействие переходу к рыночной экономике значились в числе главных направлений сотрудничества. Страны Восточного партнерства как особое направление для проектов помощи развитию долгое время не рассматривались, хотя некоторые из них входили в число стран-партнеров. Ситуация изменилась в 2014 г., когда в Венгрии начала действовать семилетняя стратегия сотрудничества в области международного развития. В ней четко прописано, что основными реципиентами венгерской помощи являются Западные Балканы и Восточная Европа, где политика Венгрии будет сфокусирована на «консолидации демократических институтов, укреплении гражданского общества и социальном выравнивании». В то же время в венгерской стратегии указано, что Венгрия как заслуживающий доверия член международного сообщества стран-доноров не может игнорировать нужды стран Африки южнее Сахары, которые

1 С точки зрения Чехии, готовы принять помощь страны, в которых 1) есть внятная стратегия в области устойчивого развития и борьбы с бедностью, 2) показатели коррупции находятся на приемлемом уровне, 3) правительства с уважением относятся к основным свободам и правам человека.

2 The Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2010–2017. P. 12–13. URL: http://www.mzv.cz/file/762314/FINAL_Development_Cooperation_Strategy_2010_2017.pdf (дата обращения: 01.12.2017)

3 Hungarian International Development Policy. URL: www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/933C1461-8F65-403A-B841-B0A37C755BF4/0/061206_newdonor.pdf (дата обращения: 01.12.2017)

нуждаются в помощи на развитие сельского хозяйства и обеспечение продовольственной безопасности¹.

В **Словакии** традиционно уделялось наибольшее внимание сотрудничеству с Западными Балканами. Однако в середине 2010-х годов происходит расширение программ, направленных на поддержку стран Восточного партнерства, что нашло отражение в действующей среднесрочной программе сотрудничества в целях развития². Все страны, с которыми работает словацкое агентство по развитию (SlovakAid), разделены на две категории — «программные» и «проектные». Страны первой категории (Афганистан, Кения, Молдова) получают финансирование в рамках специально разработанных для них программ помощи. «Проектным» странам (Албания, Босния и Герцеговина, частично признанная Республика Косово, Беларусь, Украина и Грузия)³ средства выделяются на инициативы, связанные с ускорением перехода к рыночной экономике и продвижением европейской интеграции.

Долгое время страны четверки слабо координировали свои действия в области содействия международному развитию на восточноевропейском направлении, лишь в 2011 г. они в рамках Международного Вишеградского фонда учредили специальную программу для стран Восточного партнерства (V4EaP) с весьма скромным годовым бюджетом — порядка 1,5 млн евро. Основные ее задачи — содействие социально-экономическим преобразованиям в восточноевропейских странах с опорой на соответствующий опыт Вишеградской группы, демократизации и региональному сотрудничеству, в частности, посредством развития гражданского общества и поддержки сотрудничества между местными правительствами, университетами и отдельными гражданами⁴. Большая часть средств V4EaP выделяется на грантовой основе, исключение составляет стипендиальная программа, покрывающая расходы на обучение исследователей из стран Восточного партнерства в Польше, Чехии, Венгрии и Словакии.

Помощь Украине до и после кризиса 2014 г.

Изучение опыта участия стран Вишеградской группы в содействии развитию Украины особенно актуально в свете продолжающегося в этой стране системного кризиса, который поставил под сомнение эффективность использовавшихся Россией инструментов внешней политики на украинском направлении.

Еще до смены власти в Киеве в феврале 2014 г. в абсолютных показателях Украина была одним из крупнейших получателей помощи со стороны Вишеградской группы (табл. 7.4). Общий объем ОПР, предоставленной Украине Польшей, Чехией, Венгрией и Словакией с 2010 по 2014 г., составил около 95 млн долл. (для сравнения: Беларусь за тот же период получила 82 млн, а Грузия — около 36 млн долл.). Однако в расчете на душу населения помощь Украине уступала помощи другим странам Восточного партнерства (за исключением Армении, а также

1 International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary 2014–2020. P. 9. URL: www.oecd.org/hungary/hungarys-official-development-assistance.htm (дата обращения: 01.12.2017)

2 The Medium-Term Strategy for Development Cooperation of the Slovak Republic for 2014–2018. P. 10. URL: www.slovakaid.sk/en/legal-framework (дата обращения: 01.12.2017)

3 Особняком стоит Южный Судан, где Словакия осуществляет программы послевоенного восстановления совместно с другими участниками международного сообщества стран-доноров.

4 Visegrad 4 Eastern Partnership Program. URL: <http://visegradfund.org/grants/v4eap/extended-standard-grants/> (дата обращения: 01.12.2017)

Азербайджана, который не является реципиентом ОПР). Примечательно, что среди стран Восточного партнерства Польша поддерживала преимущественно Беларусь. Основная часть выделенных ей на двусторонней основе средств шла на поддержку организаций гражданского общества и развитие СМИ (польского спутникового телевидения «БелСат», радиостанции «Рация», Европейского радио и ряда медийных интернет-проектов), в то время как взаимодействие в области ОПР с официальными белорусскими властями минимально. Кроме того, Польша и Венгрия направляли значительные ресурсы в Грузию, особенно в период после «революции роз», когда она оказалась в центре внимания сообщества государств-доноров. Помощь Грузии сразу же приобрела политическую окраску. На сайте агентства PolishAid четко прописано, что поддержка этой страны была призвана компенсировать ей экономические потери, связанные с введением Россией частичного эмбарго в отношении этой страны, а также компенсировать ущерб, понесенный ею в результате «пятидневной войны»¹. Чехия, в свою очередь, отдавала предпочтение Молдове, которая, с ее точки зрения, дальше всех продвинулась на пути демократизации².

Таблица 7.4

Средняя ежегодная помощь, направленная Вишеградской четверкой в страны Восточного партнерства в период с 2010 по 2014 г., млн долл.

	Украина	Беларусь	Молдова	Грузия	Армения
Польша	10,13	14,72	1,42	3,76	0,54
Венгрия	4,33	0,05	0,19	2,88	0,64
Чехия	3,95	1,42	4,48	0,06	0,02
Словакия	0,57	0,21	0,32	0,42	0,04
Все страны Вишеградской группы	18,98	16,4	6,41	7,12	1,24

Источник: рассчитано по данным сайта www.aidflows.org.

Среди Вишеградских стран, помогающих Украине, наиболее разнообразные проекты осуществляет Польша. В период с 2008 по 2013 г. Польша помогла в реализации почти 300 проектов разной величины. В отличие от Беларуси, куда польская помощь шла в обход государственных структур, в Украине достаточно распространенным явлением стали совместные проекты с правительственными организациями и органами местного самоуправления (например, реставрация старых зданий Львова накануне Чемпионата Европы по футболу 2012 г. или программа стажировок для украинских чиновников в Академии государственного управления Восточного партнерства).

Список направлений польско-украинского сотрудничества в области развития весьма обширен, поэтому упомянем те, на которые приходится наибольшее количество проектов. Это поддержка осуществляемых центральными и местными органами властями реформ, приведение украинского законодательства в соответствие с нормами ЕС, поддержка общественной безопасности и управления

1 Polish Aid / Georgia. URL: <https://polskapomoc.gov.pl/Georgia,188.html> (дата обращения: 01.12.2017)

2 Vegh S. Visegrad Development Aid in the Eastern Partnership Region. Warsaw, 2014. P. 10.

границами, защита окружающей среды, помощь малому и среднему бизнесу, содействие развитию сельского хозяйства¹.

Венгрия, единственная страна Вишеградской группы, которая в своих программных документах увязывает помощь развитию с национальными интересами, делала акцент на помощи соотечественникам, проживающим в Закарпатье (в частности, через Фонд Габора Бетлена). Помимо этого, Венгрия финансировала программы обучения в венгерских вузах и осуществляла проекты (правда, немногочисленные) в таких сферах, как содействие реформам управления, культура, модернизация украинско-венгерской границы. Что касается помощи Украине со стороны Чехии и Словакии, то она носила спорадический характер, почти все проекты с участием этих стран осуществлялись на многосторонней основе.

Таким образом, помощь Украине со стороны Вишеградской четверки была весьма ограниченной. Однако системный кризис в Украине 2014 г. резко изменил ситуацию.

В связи с военными действиями в Луганской и Донецкой областях Украина стала крупным реципиентом гуманитарной помощи. По словам замминистра иностранных дел Польши К. Павлика, с 2013 по 2015 г. польская гуманитарная помощь возросла втрое². Уже осенью 2014 г. были направлены польские гуманитарные грузы в Харьковскую, Днепропетровскую, Запорожскую области и Мариуполь. Аналогичные действия предприняла Чехия, которая к февралю 2015 г. осуществила поставки гуманитарной помощи на сумму 4 млн долл.³ и через гуманитарную организацию «Человек в беде» оказала финансовую поддержку переселенцам, пострадавшим из-за конфликта в восточных областях Украины. Венгрия также подключилась к гуманитарной помощи, однако, в отличие от Польши и Чехии, направила грузы не только в восточные регионы Украины, но и в западные области, включая Закарпатье. Наименьшей по объему стала гуманитарная помощь со стороны Словакии: в 2014 г. на нее было выделено 1 млн долл.

Увеличилось количество проектов содействия развитию. Среди польских инициатив следует отметить проекты по реформированию системы госуправления и помощь в борьбе с коррупцией. Кроме того, Польша оказывает содействие в модернизации вооруженных сил в сферах логистики, командования и тактической медицины. В Чехии правительство, ранее не рассматривавшее Украину в качестве ключевой страны, де-факто признало ошибочность прежнего курса. В 2014 г. был выделен дополнительный бюджет на реализацию программ в Украине, в том числе пяти проектов по поддержке образования и проекта экспертной поддержки адаптации украинских товаропроизводителей к рынку ЕС⁴. Однако наиболее дорогостоящий проект, подпадающий под критерии ОПР, вероятно, будет осуществлен Венгрией, с которой Украина в конце 2016 г. подписала соглашение о получении кредита на условиях связанной помощи на 50 млн евро. Эти деньги

1 Polish Aid / Ukraine. URL: www.polskapomoc.gov.pl/Ukraine,186.html (дата обращения: 01.12.2017)

2 Павлик К. Помогает ли Польша Украине? Киев может на нас рассчитывать. URL: www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2015/08/21/7037248 (дата обращения: 01.12.2017)

3 Ministry of the Foreign and European Affairs of the Slovak Republic. URL: www.foreign.gov.sk/web/en (дата обращения: 01.12.2017)

4 Czech Development Agency. URL: www.czda.cz/czda/en_126/ukraine.htm (дата обращения: 01.12.2017)

пойдут на развитие системы пунктов пропуска и инфраструктурных соединений на государственной границе между двумя странами¹.

Важным следствием кризиса в Украине стало возросшее стремление стран Вишеградской группы координировать свои программы. В декабре 2014 г. по инициативе Словакии состоялся визит представителей четырех стран в Киев, в ходе которого обсуждались дальнейшие проекты помощи развитию. При этом была выдвинута идея распределить «сферы ответственности» таким образом, чтобы Словакия содействовала проведению реформ в энергетическом секторе и в области государственной безопасности, Чехия помогала формированию гражданского общества и курировала сферу образования, Польша давала рекомендации по реформированию финансовой системы и системы регионального и муниципального управления, а Венгрия отвечала за поддержку малого и среднего бизнеса².

Таким образом, кризис 2014 г. привел к тому, что Украина стала восприниматься в качестве важного направления содействия развитию даже теми участниками Вишеградской группы, которые ранее отдавали предпочтение другим странам. Это подтверждается статистическими данными: за 2015 г. польская ОПР Украине возросла с 22 млн до 29 млн долл., словацкая — с 1,1 до 2,5 млн долл., венгерская — с 1,6 млн до 2,3 млн долл. Чехия за указанный год формально сократила ОПР Украине — с 8,3 млн до 3,7 млн долл., однако это было связано с тем, что она быстрее других стран отреагировала на украинский кризис и направила основные средства еще в 2014 г.³

Следует также иметь в виду, что помощь Вишеградских стран Украине не ограничивается ОПР и включает также прочие официальные потоки. В конце 2015 г. между Украиной и Польшей было подписано соглашение об открытии кредитной своп-линии на 1 млрд евро, призванной пополнить международные резервы страны, а в марте 2017 г. польское правительство выделило 100 млн на модернизацию транспортной инфраструктуры, необходимой для стимулирования приграничного движения⁴. Также страны «четверки» оказывают Украине военную помощь. В частности, Польша предоставила Министерству обороны страны комплекты постельных принадлежностей, сухие пайки и прочую гуманитарную помощь на 5,5 млн долл., а Словакия — электрогенераторы, осветительные комплекты и пластиковую посуду на сумму более 1 млн долл.⁵ Кроме того, Польша участвует в Программе совершенствования образования в сфере обороны НАТО, направленной на приближение украинской армии к стандартам Североатлантического альянса⁶.

1 Венгрия дает Украине 50 миллионов евро на пограничную инфраструктуру // Укринформ. 24.11.2016. URL: www.ukrinform.ru/rubric-economix/2127289-vengria-daet-ukraine-50-millionov-evro-na-pogranicnuu-infrastrukturu.html (дата обращения: 01.12.2017)

2 Slovakia to aid Ukraine in energy and security reforms. URL: <http://spectator.sme.sk/c/20052991/slovakia-to-aid-ukraine-in-energy-and-security-reforms.html> (дата обращения: 01.12.2017)

3 OECD. Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]: Open Data - Bilateral ODA by recipient [DAC2a].

4 Польша выделила Украине 100 млн евро на улучшение транспортной инфраструктуры // Вести. 20.03.2017. URL: <http://vesti-ukr.com/mir/230487-polsha-vydelila-ukraine-100-mln-evro-na-uluchshenie-transportnoj-infrastruktury-> (дата обращения: 01.12.2017)

5 Данные официального сайта Министерства обороны Украины. URL: www.mil.gov.ua/news/2016/07/15/vistup-rechnika-ministerstva-oboroni-ukraini-pid-chas-brifingu-v-ukrainskomu-krizovomu-media-czentri- (дата обращения: 01.12.2017)

6 Какую военную помощь Украина получает из-за рубежа // Сегодня. 24.12.2015. URL: www.segodnya.ua/politics/pnews/kakuyu-voennuyu-pomoshch-ukraina-poluchaet-iz-za-rubezha-dannye-minoborony-i-ocenki-ekspertov-677582.html (дата обращения: 01.12.2017)

* * *

Насколько успешным оказался опыт участия Вишеградской четверки в помощи развивающимся странам? Вхождение Польши, Чехии, Венгрии и Словакии в число доноров было сопряжено с рядом сложностей — отсутствием четкого целеполагания при выборе географических и иных приоритетов, недостаточным использованием двусторонних каналов помощи, ограниченностью финансовых ресурсов. Частично эти проблемы уже решены: очевидно, что к концу второго десятилетия XXI в. им удалось занять особое место среди стран-доноров, связанное с содействием в разработке и имплементации институциональных реформ в странах, которые ориентируются на Европейский союз и стремятся стать его частью, и с трансляцией собственного опыта преобразований. С точки зрения заимствования опыта стран Вишеградской группы заслуживает особого внимания их стремление работать не только и не столько с официальными властями стран-реципиентов, сколько с неправительственными организациями и, по возможности, с бизнесом. Это способствует как формированию позитивного имиджа в странах-реципиентах, так и созданию более прочных основ для дальнейшего сотрудничества с ними.

Глава 8. Турция

На протяжении большей части истории Турецкая Республика была нетто-реципиентом международной помощи. В период Второй мировой войны ей была выделена военная помощь со стороны США и Великобритании, в 1946 г. — предоставлен кредит в размере 50 млн долл. от Экспортно-импортного банка США. В конце 1940-х — начале 1950-х годов она была одной из стран, получавших американскую помощь в рамках «плана Маршалла», правда, по сравнению с большинством стран Западной Европы и Грецией — весьма скромную¹. Включение Турции, которая напрямую не была затронута Второй мировой войной, в Программу восстановления Европы было вызвано главным образом усилением конфронтации СССР со странами Запада и стремлением последних не допустить ее попадания в орбиту советского влияния.

После завершения «плана Маршалла» помощь Турции со стороны США не прекратилась. Напротив, ее объемы возросли и к 1960 г. достигли 3 млрд долл. Американские кредиты и гранты сыграли важную роль в развитии турецкого сельского хозяйства и в модернизации военных сил, но, по оценкам ряда исследователей, привели к милитаризации турецкого общества и усилению зависимости страны от США². Впоследствии помимо Соединенных Штатов помощь Турции стали оказывать другие страны, прежде всего Германия и Япония, а также международные организации — Азиатский фонд развития, Программа развития ООН и Международный банк реконструкции и развития. Благодаря этому постепенно сокращалась роль США как страны-донора, а поступающая в Турцию помощь стала носить более сбалансированный характер.

Совокупная ОПР, выделенная Турции странами — членами КСР ОЭСР, с 1960 по 2015 г. составила почти 32 млрд долл., при этом наибольший объем средств пришелся на 1960-е годы, когда он достиг 12 млрд долл.³ Для сравнения: в 1970-е годы стране было предоставлено ОПР на 5,2 млрд, в 1980-е — на 7,6 млрд, в 1990-е — на 2,7 млрд, в 2000-е годы — на 1,8 млрд, а в 2010–2015 гг. — на 2,4 млрд долл. США.

В настоящее время значительная доля поступающей в Турцию ОПР (почти 3/4) финансируется институтами ЕС (Европейским инвестиционным банком, Европейским фондом развития и др.), за которыми с большим отставанием следуют Германия, Франция, Япония и США. Несмотря на то что согласно классификации Всемирного банка Турция прочно входит в группу стран с доходами выше среднего уровня, в расчете на душу населения в 2014 г. она получила столько же средств, сколько многие из стран, находящиеся на более низком уровне развития (например, Вьетнам, Нигер и Кот-д'Ивуар)⁴, что свидетельствует о сохраняющемся высоком интересе к ней со стороны государств-доноров. Кроме того, Турция продолжает получать из-за рубежа военную помощь, объемы которой в первые послевоенные десятилетия были сопоставимы с объемами ОПР. Так, с 1948 г. Соединенные Штаты

1 Üstün S. Turkey and the Marshall plan: strive for aid // Turkish yearbook of international relations. 1997. Vol. 27. P. 31–52.

2 Howard D. The History of Turkey, 2nd Edition. Greenwood. 2016. P. 133.

3 Рассчитано по данным ОЭСР (Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]).

4 The World Bank. Net ODA received per capita (current US\$). URL: <http://data.worldbank.org/indicator/> (дата обращения: 22.01.2018)

предоставили стране 13,8 млрд долл. военной помощи, из которых 8,2 млрд — гранты и 5,6 млрд — кредиты (но в последние годы их объем ограничивается лишь 3–5 млн долл.¹).

Первые проекты

История участия Турции в программах помощи развитию в качестве страны-донора берет начало в 1985 г., когда Государственная организация планирования разработала план помощи на 10 млн долл. для стран Сахеля (Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Мавритания, Сенегал, Сомали и Судан). В качестве причин принятия этого плана называются стремление Турции сформировать благоприятный имидж за рубежом, а также намерение активизировать торговые связи с развивающимися странами Африки² — потенциальными рынками сбыта для ориентированной на экспорт турецкой экономики³ (со многими из них в 1980-е годы Турция подписала соглашения об экономическом и техническом сотрудничестве). Но не меньшую роль, видимо, сыграло изменение международно-политического контекста в середине 1980-х годов. Расширение ЕЭС за счет средиземноморских стран (сначала Греции, затем Испании и Португалии) позволяло надеяться, что вслед за ними Турецкая Республика также войдет в состав Сообщества (формальная заявка была подана в 1987 г.). В связи с этим Турция пыталась соответствовать европейским нормам и стандартам, в том числе относившимся к внешнеполитической сфере, неотъемлемой частью которой была помощь развивающимся государствам. Запуску пилотных проектов на этом направлении способствовал также экономический подъем в самой Турции, благодаря которому у правительства появились необходимые финансы.

В конце 1980-х — начале 1990-х годов ключевым фактором становления турецкой политики помощи развитию стали центробежные тенденции в Советском Союзе, завершившиеся «парадом суверенитетов» и образованием независимых государств. Для турецких властей распад СССР стал серьезным вызовом. Во-первых, у них возникли вполне обоснованные опасения, что окончание холодной войны приведет к снижению роли Анкары как фактора сдерживания советской угрозы и изменению политики США в отношении Турции. Отчасти эти страхи оправдались, о чем свидетельствует трехкратное сокращение полученной ею в 1990-е годы ОПР по сравнению с предыдущим десятилетием. Во-вторых, после перехода стран Центральной и Юго-Восточной Европы к рыночной экономике именно они стали главными кандидатами на вступление в Европейский союз, в то время как европейские перспективы Турции становились туманными⁴, что, в свою очередь, повышало значимость восточного вектора турецкой внешней политики. В-третьих, перед Турцией стояла непростая задача выстраивания отношений с новыми государствами Средней Азии, Закавказья и Балканского полуострова и Восточной Европы.

1 *Zanotti J., Thomas C.* Turkey: Background and U.S. Relations. CRS Report Prepared for Members and Committees of Congress. 2016. P. 27. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R41368.pdf> (дата обращения: 22.01.2018)

2 *Kulaklikaya M., Nurdun R.* Turkey as a New Player in Development Cooperation // *Insight Turkey*. 2010. Vol. 12, No. 4. P. 133–134.

3 *Erçel G.* Globalization and the Turkish Economy. Vanderbilt University. 2006. URL: www.vanderbilt.edu/econ/conference/gped-conference-06/papers/ercel.pdf (дата обращения: 22.01.2018)

4 Подробнее см.: *Aybey A.* Turkey and the European Union Relations: A Historical Assessment // *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*. 2004. Cilt 4, No 1. S. 19–38.

В силу этнической, лингвистической и культурной общности наибольшее значение для Турции приобрели среднеазиатские страны и Азербайджан, где турецкая дипломатия заметно активизировалась еще до формального распада СССР. Начало 1990-х годов ознаменовалось подписанием соглашений о сотрудничестве в политической, экономической и культурной сферах, приходом в Среднюю Азию многочисленных турецких компаний, ретрансляцией турецкого телевидения, открытием школ и культурных центров и т.д. и рядом других инициатив, призванных утвердить позиции Турции как регионального лидера, способного предложить среднеазиатским странам модель развития¹.

Одним из инструментов политики Турции в регионе стала ОПР. Для оказания поддержки новым государствам Евразии (а также отдельным балканским странам), которые в последнее десятилетие XX в. были главными реципиентами турецкой помощи, в 1992 г. было учреждено Турецкое управление по сотрудничеству и координации (TİKA). Изначально TİKA позиционировало себя как организацию, призванную «осуществлять посредничество в реализации турецкой внешней политики, особенно в странах, с которыми нас связывают общие ценности»². Именно координационные функции в его деятельности были главными, в то время как финансирование большей части проектов осуществлялось за счет других министерств и ведомств (министерство образования несло затраты на программы студенческого обмена, культурные проекты шли по линии Международной организации тюркской культуры и т.д.)³.

В 1991 г. турецкая ОПР приблизилась к 130 млн долл. США, однако уже в следующем году в условиях замедления темпов экономического роста в стране она сократилась до 105 млн долл., а в 1994 г. составила всего 44 млн долл. Среднегодовой объем выделяемой Турцией официальной помощи в 1990-е годы составил всего 80 млн долл.⁴ Следует, правда, оговориться, что эти данные могут быть неточными. Несмотря на то что Турция еще в 1991 г. получила статус страны-наблюдателя в КСР ОЭСР, система статистического учета оказываемой ею помощи в недостаточной мере соответствовала принятым в этой организацией стандартам.

Кризисные тенденции в турецкой экономике были важным, но не единственным фактором сокращения объемов помощи. Уже через несколько лет после распада СССР стало очевидно, что попытки Турции стать ведущей политической силой в Средней Азии и Закавказье не увенчались успехом. Продвижение турецкого влияния натолкнулось на сопротивление как со стороны других игроков, также стремившихся заполнить образовавшийся «вакуум силы» в регионе (России, Ирана, стран Персидского залива, Китая)⁵, так и местных элит, опасавшихся излишнего влияния Анкары. Так, в 1992 г. весьма неоднозначную реакцию вызвали заявления премьер-министра С. Демиреля о том, что странам Средней Азии следовало бы выйти из рублевой зоны, резко усилить сотрудничество с Турцией в военной сфере и провести языковую реформу (перейти на латинский

1 Троицкий Е.Ф. Политика Турции в Центральной Азии (1992–2000 гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 328. С. 84–85.

2 Turkish Cooperation and Coordination Agency. URL: www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650 (дата обращения: 22.01.2018)

3 По данным официального сайта правительства Турции (<http://kdk.gov.tr/en/haber/turkish-foreign-aid/338> (дата обращения: 22.01.2018)), расходы TİKA за период с 1992 по 2002 г. составили 66 млн долл., т.е. менее 10% всей турецкой ОПР.

4 Рассчитано по данным ОЭСР.

5 Aydin M. Foucault's Pendulum: Turkey in Central Asia and the Caucasus // Turkish Studies. 2004. Vol. 5, No. 2. P. 7–8.

алфавит). В последние годы правления Т. Озала турецкие официальные лица, даже те, кто полностью разделяли идеи пантюркизма, были вынуждены отказаться от столь радикальных предложений и по крайней мере на официальном уровне подчеркивать, что Турция является не «старшим братом», а равноправным партнером других тюркоязычных стран. Не оправдали себя и надежды на быстрое развитие экономических связей между Турцией и государствами Средней Азии, которые до сих пор занимают скромное место среди ее внешнеторговых партнеров¹.

Наконец, большие сомнения стала вызывать эффективность проводившейся в 1990-е годы политики в области помощи развитию². Для решения этой проблемы в 2001 г. был принят новый закон о деятельности ТІКА, по которому оно стало напрямую подчиняться премьер-министру Турции³. Тем не менее ТІКА продолжало испытывать проблемы с финансированием и имело меньший по сравнению с организациями других стран-доноров бюджет (во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов главными донорами Средней Азии стали США и Япония).

Необходимость реформирования институтов, ответственных за помощь развивающимся странам, и поиска новых подходов к ее оказанию была также связана с политическими изменениями, произошедшими в регионе Большого Ближнего Востока в первые годы XXI в., такими как вторжение США в Афганистан, эскалация палестино-израильского конфликта, свержение режима С. Хусейна в Ираке, «революция роз» в Грузии и др.

Переосмысление роли ОПР во внешней политике в 2000-е гг.

После прихода к власти в 2002 г. Партии справедливости и развития (ПСР) ключевыми принципами внешней политики Турции стали многовекторность, предполагавшая активизацию связей со всеми странами мира, доктрина «нулевых проблем с соседями», а также ставка на использование «мягкой силы» для создания привлекательного имиджа за рубежом. С точки зрения участия Турции в помощи развитию следование этим принципам означало значительный рост выделяемых на ОПР средств, расширение географического охвата помощи (финансирование проектов в странах, которые ранее не были реципиентами турецкой ОПР), стремление отойти (по крайней мере внешне) от ее излишней политизации, а также заимствование успешного опыта ведущих стран-доноров, прежде всего — участниц КСР ОЭСР.

С 2003 г. наблюдается быстрый рост турецкой ОПР: к 2015 г. ее общий объем увеличился более чем в 100 раз — с 42 млн до 4 457 млн долл. Статистика по годам, однако, показывает неравномерность этого роста (рис. 8.1). В период с 2004 по 2006 г. ОПР со стороны Турции возросла почти в 18 раз, что было связано с двумя ключевыми причинами: резким увеличением государственных ассигнований на ОПР и изменением системы ее статистического учета (в 2005 г. ТІКА впервые стала

1 Wheeler T. Turkey's Role and Interests in Central Asia. Saferworld. October 2013. P. 7–8. URL: www.files.ethz.ch/isn/172943/turkeys-role-and-interests-in-central-asia.pdf (дата обращения: 22.01.2018)

2 Alimukhamedov F. Turkey's Central Asia Policy in the Changing World: Priorities, Policies and Actions // South-East European Journal of Political Science. 2015. Vol. III, No 2. URL: <http://seejps.lumina.org/index.php/volume-iii-number-2-left-and-right-today-elections-in-central-and-east-european-countries/117-turkey-s-central-asia-policy-in-the-changing-world-priorities-policies-and-actions> (дата обращения: 22.01.2018)

3 Fidan H., Nurdun R. Turkey's role in the global development assistance community: the case of TİKA (Turkish International Cooperation and Development Agency) // Journal of Southern Europe and the Balkans. 2008. Vol. 10, No 1.

собирать данные о помощи, предоставляемой НПО, а с 2006 г. — включать в нее частные потоки помощи¹). Трехкратный рост в 2011—2015 гг., в свою очередь, объясняется исключительно вынужденными расходами на размещение на турецкой территории 3 млн сирийских беженцев² (в 2015 г. — 3,1 млрд долл.); если оставить эти расходы за скобками, то можно сделать вывод о стабилизации официальной помощи на уровне 1,2–1,4 млрд долл. Именно за счет «сирийского фактора» в 2015 г. турецкая ОПР составила 0,5% ВНД. Как развивающееся государство, Турция сейчас по этому показателю значительно превосходит большинство развитых стран, однако после урегулирования сирийского кризиса ее ОПР, с большой вероятностью, опустится ниже средней по ОЭСР отметки 0,3%.

Рисунок 8.1

Турецкая ОПР в 2003–2015 гг. (млн долл. США, в постоянных ценах)

Источник: OECD.

Увеличение финансирования ОПР сопровождалось изменением географических приоритетов. Несмотря на то что страны Средней Азии и Балканского полуострова, а также Азербайджан по-прежнему получают значительную помощь со стороны Турции (более того, в абсолютных значениях она серьезно возросла), их доля в общем объеме ОПР постепенно снижается, в то время как доля новых стран-получателей растет. Среди последних следует отметить прежде всего Пакистан, который в 2005 г. привлек почти четверть турецкой ОПР (149 млн из 630 млн долл.). Изначально большая часть этих средств направлялась на ликвидацию последствий разрушительного землетрясения в Кашмире, однако впоследствии к гуманитарной помощи добавились многочисленные проекты развития социальной и экономической инфраструктуры. Другим крупным реципиентом ОПР стал Афганистан, получивший от Турции в общей сложности порядка 1 млрд долл. В настоящее время в этой стране действуют три

1 Kulaklikaya M., Nurdun R. Op. Cit. P. 140.

2 European Commission. Turkey: Refugee crisis. Echo factsheet. January 2017. URL: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf (дата обращения: 22.01.2018)

операционных офиса ТИКА (в Кабуле, Мазари-Шарифе и Вардаке), которые с 2005 по 2014 г. осуществили 806 проектов, в том числе 240 в сфере образования, 214 в сфере здравоохранения, 135 — в области водоснабжения¹, а также небольшое количество по модернизации сельскохозяйственной отрасли и дорожно-транспортной инфраструктуры. Помимо этого, Турция помогает официальному Кабулу в сфере укрепления безопасности, поставляя афганской армии оборудование и технику и выделяя значительные средства на переподготовку вооруженных сил и полиции, а также медицинскую помощь военнослужащим² (большая часть этих расходов не включается в ОПР).

Об изменении географии помощи развитию (табл. 8.1) свидетельствует также рост объемов ОПР, поступающей в страны и регионы, ранее находившиеся на периферии турецких внешнеполитических интересов. Прежде всего, это относится к странам Африки, сотрудничеству с которыми, по мнению многих экспертов, в том числе А. Давутоглу, в 1990-е годы не уделялось должного внимания³.

Таблица 8.1

*Крупнейшие реципиенты турецкой ОПР, 2000–2015 гг.
(млн долл. США в постоянных ценах)*

№ п/п	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.
1	Туркменистан 4,5	Пакистан 149,2	Пакистан 122,0	Пакистан 192,4
2	Киргизия 3,6	Киргизия 67,9	Афганистан 98,1	Сирия 152,1
3	Саудовская Аравия 3,1	Казахстан 54,9	Киргизия 76,6	Афганистан 122,9
4	Казахстан 2,8	Афганистан 33,8	Казахстан 49,5	Сомали 87,7
5	Грузия 1,8	Индонезия 31,4	Ирак 35,9	Киргизия 69,6
№ п/п	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Сирия 960,1	Сирия 1544,8	Сирия 2291,5	Сирия 3122,2
2	Египет 474,4	Египет 507,9	Тунис 200,8	Сомали 364,8
3	Афганистан 142,8	Киргизия 124,0	Киргизия 84,8	Киргизия 113,0
4	Киргизия 99,3	Сомали 109,1	Сомали 74,3	Албания 99,4
5	Сомали 81,5	Афганистан 84,6	ПНА 65,9	Афганистан 65,8

Источник: OECD. Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a].

Переломным этапом с точки зрения политики Турции на африканском направлении стала середина 2000-х годов, когда расширение финансовой поддержки странам Черного континента сопровождалось институционализацией экономических и политических связей. Так, в 2003 г. в Анкаре была разработана стратегия развития

1 Turkish Cooperation and Coordination Agency. What Did TIKa Do in 10 Years in Afghanistan? URL: www.tika.gov.tr/en/news/what_tika_did_in_afghanistan_in_10_years-15837 (дата обращения: 22.01.2018)

2 Алиева А.И. Афганская стратегия Турции: содействие безопасности и развитию // Вестник МГИМО. 2016. № 2(47). С. 84–85.

3 В книге А. Давутоглу «Стратегическая глубина» (2001 г.), написанной им еще до назначения на должность министра иностранных дел, предлагалось усилить африканский вектор внешней политики Турции, в частности, расширив политические, экономические, культурные и гуманитарные контакты со странами, которые ранее входили в состав Османской империи. Подробнее см.: *Tepeciklioğlu E.* What is Turkey Doing in Africa? African Opening in Turkish Foreign Policy. Research Turkey. 2015. URL: <http://researchturkey.org/what-is-turkey-doing-in-africa-african-opening-in-turkish-foreign-policy> (дата обращения: 22.01.2018)

экономических отношений с африканскими странами, в 2005 г. (этот год был провозглашен правительством «Годом Африки») Турция получила статус страны-наблюдателя в Африканском союзе, а в 2008 г. в Стамбуле был проведен первый саммит партнерства Турция — Африка. К концу 2000-х годов почти все страны континента были в той или иной степени охвачены турецкими проектами в области помощи¹, хотя еще в 2003 г. турецкую помощь получали всего шесть стран — Алжир, Египет, Судан, Эфиопия, Сенегал и Нигерия. Вместе с тем помощь большинству африканских стран была и остается символической. Исключение составляют североафриканские страны — Египет и Тунис, которые после событий Арабской весны получили от Турции крупные концессионные кредиты, а также охваченная гражданской войной Федеративная Республика Сомали, вывод которой из системного кризиса Р. Эрдоган в своей программной статье в журнале *Foreign Policy*² обозначил как приоритетную задачу турецкой международной политики.

Деполитизация турецкой помощи развивающимся странам имеет две составляющие. Первая из них касается позиционирования ОПР. Турция подчеркивает бескорыстный характер помощи, ее нацеленность на решение мировых проблем. В отчете о деятельности ТИКА за 2014 г. указывается, что оно руководствуется мотивом «быть на стороне обездоленных, где бы они ни находились» и действует в полном соответствии с Целями развития тысячелетия³. Ответственные за ОПР турецкие министерства и ведомства пытаются, по крайней мере внешне, дистанцироваться от разделяемой значительной частью политического истеблишмента страны идеологии неоосманизма. Вместе с тем при более детальном рассмотрении турецких проектов легко обнаружить идеологическую подоплеку при выборе как стран-реципиентов, так и направлений помощи. Например, на Балканах ее основная часть идет на поддержку мусульман. Во всех странах, ранее входивших в состав Блистательной Порты, большое внимание уделяется проектам в области сохранения османского исторического наследия, в частности, реставрации памятников архитектуры.

Вторая, не менее важная составляющая деполитизации ОПР — открытость Турции к сотрудничеству со странами с различными политическими режимами. Несмотря на то что поддержка демократии и институтов гражданского общества была и остается неотъемлемой частью турецких программ помощи развитию, официальная Анкара традиционно воздерживалась от риторики «поддержки демократии»⁴, заявляя о своем невмешательстве во внутренние дела стран-реципиентов. Если большинство «старых доноров», оказывая содействие странам с явным дефицитом демократии, часто ограничиваются гуманитарной помощью, то Турция этот аспект по большей части игнорирует и реализует проекты в разных областях. Такой подход, безусловно, импонирует властям стран — получателей турецкой помощи, но нередко критикуется экспертами, которые обвиняют Турцию в том, что она де-факто укрепляет авторитарные режимы в ущерб демократическим ценностям. Турецкие должностные лица, в свою очередь, настаивают на том, что

1 Исключением стали Ботсвана, Кабо-Верде, Лесото и Свазиленд.

2 *Erdogan R. The Tears of Somalia. Foreign Policy.* 10.10.2011. URL: <http://foreignpolicy.com/2011/10/10/the-tears-of-somalia> (дата обращения: 22.01.2018)

3 *Turkish Development Assistance: From Turkey to the World. 2014 Report.* P. 2, 9. URL: www.tika.gov.tr/upload/2016/INGILIZCE%20SITE%20ESERLER/KALKINMA%20RAPORLARI/DA%20Report%202014.pdf (дата обращения: 22.01.2018)

4 *Aydın-Düzgün S., Fuat Keyman E. Democracy Support in Turkey's Foreign Policy. Carnegie Endowment for International Peace.* 25.03.2014. URL: <http://carnegieendowment.org/2014/03/25/democracy-support-in-turkey-s-foreign-policy-pub-55096> (дата обращения: 22.01.2018)

для перехода к демократии, особенно стран из числа наименее развитых, необходимо решить более неотложные задачи, связанные с внутривнутриполитической стабилизацией и достижением минимально приемлемого уровня экономического развития. Именно этот аргумент был положен в основу турецкой помощи Сомали, где Турция оказывает невоенную помощь обеим сторонам конфликта (офисы ТИКА открыты и в Могадишо, и в Харгейсе), рассчитывая, что экономический подъем в этой расколотовой стране со временем приведет к положительным изменениям и в политической сфере¹.

Следует оговориться, что несмотря на заявление Турции о готовности помогать всем странам и народам, объем турецкой ОПР сильно зависит от состояния межгосударственных отношений. Ярким примером служит Египет, после военного переворота 2013 г. переставший получать льготные кредиты, на долю которых в период правления «Братьев-мусульман» приходилась большая часть турецкой помощи.

В 2000-е годы произошло определенное сближение Турции со «старыми донорами». Турция регулярно участвует в заседаниях КСР ОЭСР, предоставляя ему соответствующую общепринятым стандартам отчетность о помощи, заявляет о следовании принципам Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи. Также она разделяет общие ценности КСР — права человека и равенство полов² (хотя в турецких проектах помощи развитию их продвижению отводится скромное место). В ряде случаев налицо стремление турецких властей координировать свои действия с другими странами-донорами и международными организациями. Так, на основании решений прошедшей в 2004 г. конференции под эгидой ЕС и Всемирного банка в последующие четыре года Турция оказывала помощь Грузии, а в 2012 г. ТИКА подписало меморандум о взаимопонимании с японским агентством JICA для реализации совместных проектов в Афганистане, Средней Азии, на Ближнем Востоке и в других регионах. Сотрудничеству с международными организациями и участию во встречах, посвященных проблемам помощи развивающимся странам, отведена заметная часть публикуемых ТИКА ежегодных отчетов.

Турецкая политика в области помощи развитию имеет серьезные отличия от соответствующей политики традиционных доноров. Турция почти не участвует в программах многосторонней помощи, доля которой в общем объеме ОПР составляет всего 2%³, т.е. находится на гораздо более низкой отметке, чем в любой из стран КСР ОЭСР. Несмотря на то что эта особенность отчасти обусловлена спецификой турецкого законодательства⁴, вследствие превалирования двусторонней ОПР Турцию часто обвиняют в том, что ее помощь имеет политическую подоплеку. В стране нет детально разработанной стратегии помощи развитию, равно как и четких критериев, в соответствии с которыми она выделяется. Выбор стран-реципиентов и приоритетных проектов, как правило, осуществляется на высшем уровне исполнительной власти после достижения соответствующих договоренностей с правительствами стран-реципиентов, вследствие чего эксперты

1 Подробнее см.: *Sucuoglu G., Stearns J.* Turkey in Somalia: Shifting Paradigms of Aid. South African Institute of International Affairs. Research Report 24. 52 p.

2 *Hausmann J., Lundsgaarde E.* Turkey's Role in Development Cooperation. United Nations University Centre for Policy Research. November 2015. P. 4.

3 OECD. Turkey's Official Development Assistance (ODA). URL: www.oecd.org/dac/stats/turkeys-official-development-assistanceoda.htm (дата обращения: 22.01.2018)

4 Трансферты в пользу международных организаций должны быть одобрены парламентом страны, а соответствующая процедура обычно растягивается на несколько лет.

ставят вопрос об эффективности турецкой ОПР¹. В связи с этим отсутствие Турции среди постоянных членов КСР ОЭСР представляется далеко не случайным. Перенимая многие из устоявшихся подходов к помощи развитию, она, тем не менее, пытается занять особое место среди стран-доноров, руководствуясь собственными интересами и не связывая себя излишними международными обязательствами.

Турецкая помощь постсоветским странам

При рассмотрении участия Турции в помощи развивающимся государствам следует подробнее остановиться на турецких проектах в постсоветских странах, которые находятся на пересечении российских и турецких внешнеполитических интересов. О большом значении этого региона для Турции свидетельствует тот факт, что на страны Закавказья, Средней Азии и Восточной Европы (Украину, Беларусь и Молдову) с 1991 по 2015 г. пришлось 14%, а без учета многомиллиардной помощи сирийским беженцам — почти 24% ОПР.

Примечательно, что после распада СССР в числе реципиентов турецкой помощи фигурировали все страны региона, включая Армению, с которой у Турции нет дипломатических отношений (рис. 8.2).

Рисунок 8.2

Общая ОПР, оказанная Турцией странам постсоветского пространства с 1991 по 2015 г., млн долл. США (в постоянных ценах)

Источник: OECD. Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]

В то же время распределение помощи по странам было неравномерным: наибольшее финансирование получили тюркоязычные страны, а также Грузия, наименьшее — Армения и Беларусь, помощь которым носила спорадический

1 Maza C. Turkey: Impressive Aid Record Mired in Bad Practices. URL: <http://unitedexplanations.org/english/2014/12/01/8541> (датаобращения: 22.01.2018)

характер. Размер ОПР не коррелирует с ВВП стран-реципиентов на душу населения. Если на первом месте по полученной помощи находится Киргизия, в которой этот показатель намного ниже среднемирового значения, то второе, третье и четвертое места занимают относительно благополучные Казахстан, Азербайджан и Туркменистан. Также обращают на себя внимание примерно равные объемы помощи, выделенные Молдове и на порядок превосходящей ее по численности населения Украине. Повышенный интерес к Молдове связан с проживанием в этой стране гагаузов — тюркоязычного народа, с которым Турция поддерживает тесные связи. Соответственно большая часть турецких проектов в данной стране осуществляется именно в Гагаузии, хотя другим регионам правительство Турции, заинтересованное в сохранении хороших отношений с официальным Кишиневом, также оказывает помощь. Весьма невысока турецкая помощь Таджикистану — среднеазиатской стране, не входящей в «тюркский мир», и густонаселенному Узбекистану, где в силу проблемного характера турецко-узбекских отношений¹ ОПР со стороны Турции долгое время воспринималась как нежелательная.

Применительно к постсоветскому пространству объем ОПР — это важный индикатор, позволяющий оценить значение той или иной страны для турецкой внешней политики. Но абсолютизировать его не следует, поскольку в случае с некоторыми странами значительную роль играют другие механизмы их поддержки со стороны Турции. Так, Азербайджан, Грузия и Киргизия традиционно являются крупными реципиентами военной помощи, которая в отдельные годы превосходила помощь в целях развития. Например, с 1998 по 2004 г. Грузия получила от Турции 37,4 млн долл. военной помощи² и только 15,4 млн ОПР. Вероятно, такая же картина в ближайшие годы будет наблюдаться в Украине, которой в рамках соглашения о военно-финансовом сотрудничестве от 30 декабря 2016 г. ежегодно будет выделяться 3 млн долл. на закупку военных товаров турецкого производства³. Большие объемы военной помощи направляются также в Азербайджан и Киргизия — страны, являющиеся главными партнерами Турции в Закавказье и Средней Азии.

На какие проекты Турция выделяет финансирование? В разных странах-реципиентах доминируют различные статьи расходов. Так, по данным за 2013 г., когда турецкая ОПР постсоветским странам достигла локального пика, в Казахстане явно преобладало образование (82% всей турецкой ОПР), за которым с большим отрывом следует поддержка административной и гражданской инфраструктуры. В Киргизии также лидирует образование, но его доля заметно ниже (37%). В целом помощь этой стране наиболее сбалансированная по распределению расходов (табл. 8.2), что связано с ее положением как главного получателя помощи. Кроме того, Киргизия — это одна из двух стран (вторая — Сомали), которая получает прямые перечисления в государственный бюджет (в 2013 г. они составили 2,23 млн долл.). В Узбекистане и Таджикистане основные средства тратятся на здравоохранение. В Туркменистане первое место занимает образование, второе — поддержка производственного сектора (см. табл. 8.2). Следует, однако, подчеркнуть, что соотношение статей расходов подвержено серьезным колебаниям, поскольку часто

1 Подробнее см.: *Devlet N. Turkey and Uzbekistan: A Failing Strategic Partnership*. The German Marshall Fund of the United States. 05.01.2012. URL: www.gmfus.org/publications/turkey-and-uzbekistan-failing-strategic-partnership (дата обращения: 22.01.2018)

2 Саидов Ф. Военные новости из Грузии // Зарубежное военное обозрение. 2004. № 12. С. 21.

3 Турция предоставит Украине \$15 млн на закупку турецких военных товаров // Regnum. 31.12.2016. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2223809.html> (дата обращения: 22.01.2018)

высокая доля одной из них связана с осуществлением одного-двух дорогостоящих проектов, оказывающих большое влияние на общую статистику.

Таблица 8.2

**Секторальное распределение расходов ТИКА
в постсоветских странах (2013 г.), %**

	Казахстан	Киргизия	Узбекистан	Таджикистан	Туркменистан	Азербайджан	Грузия	Украина	Молдова
Образование	82	36,8	0,9	5,1	55,1	6,6	61,7	35,4	1,7
Здравоохранение	3,7	27,6	86,4	69,2	0	21,8	1,5	10,6	12,4
Вода и санитария	0	4,5	0	0	0	0,1	17,4	0	0
Административная и гражданская инфраструктура	9,6	20,6	1,2	12,6	10,2	11,8	13,5	29,5	63,4
Другая социальная инфраструктура и услуги	3,5	4,9	5,5	8,5	13,6	17,9	5,6	23,5	4,6
Экономическая инфраструктура и услуги	0	0	0	2	0	15,5	0	0,8	17,9
Производственный сектор	1,3	3,6	6,1	2,6	21,1	26,4	0	0,3	0
Другое	0	2	0	0	0	0	0,3	0	0

Источник: Turkish cooperation and coordination agency. Annualreport 2013.

В целом можно сказать, что в структуре турецкой ОПР странам Средней Азии ключевую роль играют образовательные проекты — помощь в создании научно-исследовательских лабораторий, оснащение школ необходимым оборудованием и главное — открытие университетов (в том числе Киргизско-турецкого университета «Манас» в Бишкеке, в который было вложено более 150 млн долл.¹). Особенно высока доля образования в наиболее экономически развитых странах Средней Азии — Казахстане и Туркменистане, где благодаря вложениям в школы и университеты, а также проведению стажировок для граждан этих стран в турецких вузах Турция рассчитывает создать основы для долгосрочного влияния. В то же время в отстающих странах региона на первом месте пока находится здравоохранение, а именно — обучение медицинского персонала, создание мобильных клиник (в основном в сельских районах, где наиболее острые проблемы со здравоохранением), переоснащение больниц и поликлиник, проведение сложных операций и пр.

В Азербайджане ОПР распределена по множеству секторов (производственный сектор, здравоохранение, социальная инфраструктура и услуги, экономическая инфраструктура и пр.). В Грузии наблюдается явный уклон в сторону образовательных проектов (их доля в общем финансировании — 62%), при этом

¹ Карымшаков К., Богатырев В., Турдубаева Э. Роль и восприятие Турции в Кыргызстане. Фонд им. Фридриха Эберта в Кыргызской Республике. Бишкек. 2012. С. 16.

значительная их часть реализуется в регионах, населенных мусульманами, например, в Квемо-Картли, где более 40% населения — азербайджанцы. Также в Грузии большое внимание уделяется реставрации оставшихся с османских времен мечетей (а также строительству новых), особенно в Аджарии, где турецкое влияние в сферах культуры и религии неуклонно растет¹. В Азербайджане такие проекты практически отсутствуют, зато выделяется немало средств на развитие отдельных отраслей экономики, прежде всего агропромышленного комплекса и туризма.

В Молдове почти 2/3 ОПР направляется на развитие административной и гражданской инфраструктуры. Среди конкретных проектов — реставрация здания для местных органов самоуправления, проведение международных экономических форумов в Комрате, программа по обмену опытом и знаниями с мэрами муниципалитетов Гагаузии. В Украине длительное время Турция реализовывала схожую модель помощи развитию, предоставляя большую часть ОПР в Автономную Республику Крым — регион компактного проживания крымских татар. Однако к 2013 г. (еще до вхождения Крыма в состав России) часть турецкой ОПР была перенаправлена на решение более амбициозной задачи — формирования позитивного имиджа во всей стране. С этой целью было запущено несколько крупных проектов за пределами Крымского полуострова в сферах образования (наибольшую известность получила поддержка Киевского национального университета им. Тараса Шевченко) и здравоохранения.

Турецкая помощь постсоветским странам не ограничивается проектами государственных организаций, курируемых ТИКА. Значительная ее часть осуществляется НПО, связанными с общественно-политическим движением «Хизмет» Ф. Гюлена, которое действует из США и находится в крайне сложных отношениях с турецкими властями. При этом на рубеже 1990–2000-х годов именно «Хизмету» принадлежало лидерство в продвижении образовательных программ в Средней Азии. Более того, по мнению ряда исследователей, в указанный период официальные власти из-за нехватки финансовых средств фактически отдали этот регион на откуп частным акторам, которые и взяли на себя продвижение турецкой политики «мягкой силы»².

В 1999 г. при участии «Хизмета» в Казахстане действовало 30 школ и университет, в Киргизии — 15 школ и университет, в Узбекистане — 16 школ и одна международная школа, в Таджикистане — 6 школ, в Туркменистане — 10 школ и университет. Кроме того, во всех странах, кроме Таджикистана, издавалась ежедневная газета *Zaman*, аффилированная с движением Гюлена. Сейчас число гюленовских образовательных учреждений сокращается. Так, в Узбекистане все они были закрыты еще в 2000 г. на фоне деградации турецко-узбекских отношений. В Туркменистане они были переведены в национальную систему образования (дольше всего просуществовал Международный туркмено-турецкий университет, который был закрыт в августе 2016 г.). В Киргизии сторонники Гюлена пока сохраняют свое влияние, однако официальная Анкара после неудачной попытки государственного переворота в Турции потребовала от Бишкека закрыть образовательные учреждения, действующие при поддержке опального политика.

1 Подробнее см.: *Иванов В.* Религиозное измерение политики Турции в Аджарии и деятельность Грузинской православной церкви // *Центральная Азия и Кавказ*. 2011. Т. 14, Вып. 3. С. 90–103.

2 Например, см.: *Balci B.* The AKP / Gülen Crisis in Turkey: Consequences for Central Asia and the Caucasus. Elliott School of International Affairs. Central Asia policy Brief. 2014. No. 4.

Вероятнее всего, в свете сложившейся ситуации доля помощи, оказываемой параллельными структурами, и дальше будет сокращаться.

Проблемы и перспективы

Участие Турции в помощи развивающимся странам в большинстве турецких публикаций преподносится как история успеха. Многие из приводимых в пользу этого утверждения аргументов не вызывают сомнения. Действительно, за довольно короткий промежуток времени Турция превратилась в одного из крупнейших доноров внешней помощи, в ряде стран-реципиентов она стала восприниматься (причем не только на уровне политического руководства, но и простыми гражданами) как дружественная страна, которая всегда готова протянуть руку помощи в любых чрезвычайных ситуациях. В таких сферах, как образование, культура и религия, турецкое влияние сейчас ощущается во многих странах и регионах мира — от Казахстана на севере до Сомали на юге, от Мавритании на западе до Индонезии на востоке. В некоторых из них (Киргизия — самый яркий, но не единственный пример) уже сформировалась значительная прослойка молодых людей, которые свободно владеют турецким языком, имеют хорошее образование и выступают за всестороннее развитие двусторонних связей с Турцией. В других странах, попавших в поле зрения Анкары сравнительно недавно, этот процесс идет с некоторым временным лагом, но и там благодаря политике «мягкой силы» появляется своеобразное протурецкое лобби, которое вскоре может стать важным рычагом турецкой внешней политики. Все это станет серьезным подспорьем для реализации внешнеполитических амбиций Турции, которые все отчетливее приобретают трансрегиональный характер¹.

Вместе с тем политика Турции в области помощи развитию вызывает немало вопросов. Первый и самый очевидный из них — насколько оправдан рост расходов на ОПР (особенно после начала конфликта в Сирии), соответствует ли их уровень экономическим возможностям страны. Хотя в целом турецкое общество поддерживает помощь развивающимся странам, соглашаясь с тем, что она благоприятно влияет на международно-политические позиции Турции, 69% граждан считают, что лучше тратить деньги на развитие собственной страны². Учитывая эти настроения, правительство вынуждено корректировать расходы. Так, с 2013 по 2015 г. более чем в 1,5 раза было урезано финансирование проектов в Южной и Центральной Азии, почти втрое упала чистая ОПР африканским странам³. Если сирийский кризис в ближайшие годы продолжится, то перераспределение турецкой помощи в пользу Сирии за счет помощи другим странам, в том числе тем, которые ранее для Турции были приоритетными, продолжится.

Следующая проблема, тесно связанная с предыдущей, заключается в недостаточной экономической отдаче турецкой помощи. Несмотря на то что одной из задач, которые ставит перед собой Турция, является создание благоприятной среды для продвижения собственных экономических интересов (эта задача не всегда афишируется, но имплицитно присутствует во взаимоотношениях с

1 Senkyr J. Turkey on the Road of Becoming a Regional Power // International Reports of the Konrad-Adenauer-Stiftung. 2010. Iss. 5. P. 76.

2 Tol G. The Rise of Turkish Foreign Aid. The Middle East Institute. 30.09.2015. URL: www.mei.edu/content/article/rise-turkish-foreign-aid (дата обращения: 22.01.2018)

3 В случае с Африкой трехкратное падение чистой ОПР отчасти было связано с тем, что Египет начал возвращать взятые ранее льготные займы, т.е. приток турецкой помощи в эту страну стал отрицательным.

большинством реципиентов), экономические связи Турции с большинством реципиентов остаются несущественными. В частности, доля Пакистана в турецком экспорте, составлявшая в 2005 г. всего 0,26%, к 2015 г. упала до 0,2% (при этом доля соседней Индии, напротив, поднялась с 0,3 до 0,45%), доля Афганистана сократилась с 0,15 до 0,11%, доля Сомали, вопреки усилиям турецкого правительства, достигла лишь 0,05%. В то же время Турции удалось существенно расширить экономические связи с Ираком¹ (сейчас это третий партнер Турции по экспорту), помощь которому была весьма скромной, а также Египтом, который получал турецкие льготные кредиты лишь непродолжительное время. В связи с этим возникают сомнения относительно экономической целесообразности предоставления помощи странам с низким уровнем развития, с которыми нет устоявшихся торговых и инвестиционных связей.

Еще один вопрос заключается в том, насколько эффективна турецкая ОПР с точки зрения создания положительного имиджа Турции в глазах других стран, особенно — доноров международной помощи. Несмотря на все попытки турецких властей убедить другие страны в том, что помощь с ее стороны носит альтруистический характер, Турции так и не удалось избежать обвинений в использовании ОПР в качестве инструмента продвижения внешнеполитических интересов в исторически и культурно близких ей странах и регионах. Кроме того, в связи с ростом турецкой ОПР некоторые политики стран Евросоюза предлагают сократить (или вообще приостановить) помощь самой Турции в пользу государств, которые в ней действительно нуждаются².

Очевидно, что в случае дальнейшего роста взаимного недоверия в отношениях между Турцией и ее западными партнерами критика со стороны последних в адрес турецкой помощи развитию будет нарастать. Поводов для этого предостаточно. Это и фактический отказ Турции от многосторонней помощи, и отсутствие понятной процедуры отбора проектов, и неравномерное распределение помощи внутри стран-реципиентов (так, в Сербии ТИКА сосредоточила свою деятельность в Новопазарском санджаке³, где около половины населения исповедует ислам). Большую настороженность в западных странах вызывают авторитарные тенденции в Турции, особенно после неудачной попытки военного переворота в июле 2016 г. Если раньше многими экспертами предполагалось, что данная страна благодаря ОПР и другим инструментам внешней политики сможет стать проводником демократии в арабском (шире — исламском) мире, то сейчас этот тезис все чаще подвергается критике⁴.

Наконец, в последние годы в связи с усилением конфликта между руководством ПСР и Ф. Гюленом обострилась проблема несогласованности действий основных акторов помощи развитию — проправительственных и частных

1 The World Bank. WITS. Turkey Exports By Country and Region. URL: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/TUR/Year/2015/TradeFlow/Export> (дата обращения: 22.01.2018)

2 Например, см.: House of Commons International Development Committee. EU Development Assistance. Sixteenth Report of Session 2010–12. London. 27.04.2012. P. 17. URL: www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmintdev/1680/1680.pdf (дата обращения: 22.01.2018)

3 Turkey to invest more in Serbia's Muslim region as relations warm between countries // Daily Sabah Balkans. 21.02.2017. URL: www.dailysabah.com/balkans/2017/02/21/turkey-to-invest-more-in-serbias-muslim-region-as-relations-warm-between-countries (дата обращения: 22.01.2018)

4 Например, см.: Ayoub M. Turkey No Longer Democratic Model For Middle East — Analysis // Eurasia Review. 01.07.2016. URL: www.eurasiareview.com/01062016-turkey-no-longer-democratic-model-for-middle-east-analysis (дата обращения: 22.01.2018)

институтов. В 2000-е годы деятельность «параллельных структур» турецкого богослова не противоречила работе финансируемых государством учреждений, заполняя лакуны, которые появлялись вследствие неравномерного распределения средств ТІКА. Так, связанная с Гюленом благотворительная организация *Kimse Yok Mu* (в переводе с турецкого — «Что, никого нет [чтобы помочь]?») — одна из крупнейших НПО страны — особенно активна на Филиппинах, в Судане (регион Дарфур) и других африканских странах, реализуя многочисленные проекты в сферах образования (программа «Школы Сахары»), здравоохранения (строительство больниц, проведение бесплатных глазных операций) и т.д.¹ При всей неоднозначности деятельности движения «Хизмет» и аффилированных с ним организаций необходимо признать, что многие инициированные ими проекты сыграли весомую роль в формировании положительного имиджа Турции. Однако противостояние между Эрдоганом и Гюленом привело к тому, что, во-первых, по требованию турецких властей многие проекты опального движения были свернуты, во-вторых, финансируемые правительством и ориентированные на «Хизмет» организации стали проводниками разных идей и ретрансляторами различных политических проектов. В частности, в идеологии Гюлена все больший упор делается на необходимости развития секулярной демократии (как в Турции, так и в других мусульманских странах), что явно противоречит курсу, который проводит ПСР.

С учетом перечисленных проблем дальнейшее участие Турции в помощи развивающимся странам с трудом поддается прогнозированию. Впрочем, это и неудивительно, поскольку сама Турция сейчас находится на перепутье, как с точки зрения внутривнутриполитического развития, так и в плане выбора внешнеполитических приоритетов.

1 Kimse Yok Mu helps 2 million people across the world during Ramadan // Hizmet Chronicle. 27.07.2015. URL: <http://hizmetchronicle.com/kimse-yok-mu-helps-2-mln-people-across-the-world-during-ramadan> (дата обращения: 22.01.2018)

Глава 9. Стратегии КНР, Республики Корея и Японии в области содействия развитию

Фундаментальные изменения, произошедшие с конца 1980-х годов в мировой экономике и политике, отразились на международной системе оказания помощи развивающимся странам. Распад СССР, предоставлявшего после Второй мировой войны значительную и многогранную поддержку ряду стран Азии, Африки и Латинской Америки, означал, в том числе, уход со сцены крупного глобального донора. Внутренняя трансформация пореформенного Китая сопровождалась свертыванием зарубежных проектов, спонсируемых Пекином исходя из преимущественно идеологических предпочтений. На смену приходят экономические и внешнеполитические задачи, решение которых отражается на масштабах и характере осуществляемых КНР программ. Модификация политики по оказанию зарубежной помощи не обошла и Японию, старейшего члена Комитета содействия развитию ОЭСР (OECD's Development Assistant Committee). Параллельно с реформами оборонной и внешней политики Токио расширяет возможности политики содействия развитию для повышения статуса и роли страны в мире. Наконец, с конца 1990-х годов активно заявили о себе новые доноры, в числе которых заметную роль начала играть Республика Корея (РК).

Как донор каждая из этих стран занимает особое место, но вместе три государства Северо-Восточной Азии (СВА) во многом влияют на изменения, происходящие в международной системе предоставления помощи. Все страны-доноры декларируют свою заинтересованность в смягчении фундаментальных проблем развивающихся экономик, без которого невозможно ответить на глобальные вызовы. Благодаря программам международного содействия удалось решить некоторые инфраструктурные проблемы, остановить распространение ряда инфекционных заболеваний. Вместе с тем приходится сталкиваться с проявлением несоответствия целей намеченных стратегий и результатов их реализации. Возникающие в связи с этим конфликты интересов, сочетание рисков и вызовов — как на национальном, так и международном уровнях — побуждают к оценке потенциала возможностей, которым располагают доноры из числа ведущих экономик СВА.

Сопоставление методов и механизмов предоставления помощи, оказываемой Китаем, Республикой Корея и Японией, позволяет выявить ряд общих черт и отличий, характеризующих особенности взаимоотношений доноров и реципиентов. На их примере рельефнее представляются географические и отраслевые направления предоставления помощи, отчетливее видны достижения, риски и неудачи предпринимаемых усилий, в том числе в относительно новой для этих стран деятельности — содействии развитию на постсоветском пространстве.

Активность стран СВА на постсоветском пространстве наиболее отчетливо проявилась с начала 2000-х годов, причем в силу разных факторов складывающиеся при этом отношения между донорами и странами-получателями отличаются масштабом, характером и используемыми механизмами.

Стратегия и приоритеты

Практически сразу после образования **КНР** в 1949 г. Пекин приступил к оказанию экономического и гуманитарного содействия другим государствам. При этом выбор реципиентов определялся преимущественно идеологическими и политическими соображениями. В основном ими становились партнеры по «антиимпериалистической борьбе», получавшие одновременно прямую военную поддержку (КНДР, СРВ), и страны, декларировавшие намерение избрать «некапиталистический путь» развития (Алжир, Бирма). Кроме того, гранты и льготные кредиты предоставлялись слаборазвитым государствам и обретавшим независимость бывшим колониям (главным образом африканским), чтобы предотвратить возможное официальное признание ими Тайваня, а также превзойти СССР в развернувшемся в 1960–1970-е годы между Москвой и Пекином соревновании за влияние в третьем мире.

Начавшаяся на рубеже 1980-х годов модернизация Китая в условиях проведения «политики открытости» привела к смене стратегии и появлению в 1990-е годы новых институтов и механизмов предоставления Пекином внешней помощи. Весьма важно тут то обстоятельство, что КНР продолжает позиционировать себя на международной арене в качестве крупнейшей развивающейся страны. Тем самым он демонстрирует политическую и ментальную близость странам Азии, Африки и Латинской Америки, а потому — объективное понимание их специфических социально-экономических и политических проблем, способность и готовность исходя из собственного опыта помочь партнерам обеспечить необходимые темпы и качество роста. Причем отношения с развивающимися странами Китай готов строить на основе «взаимного уважения, равенства, выполнения взятых на себя обязательств и взаимной выгоды»¹.

Несмотря на существенные перемены, в пореформенном Китае отмечаются черты преемственности в условиях и формах оказания помощи другим странам. Так, практически с начала 1960-х годов до наших дней сохранилась традиция в отношениях с развивающимися странами по возможности избегать самого термина «помощь», заменяя его такими формулировками, как «экономическое сотрудничество» и «партнерство».

Хотя реализуемые Пекином программы по своему содержанию носят широкий характер, ядро китайской стратегии составляет поддержка экономического роста как неперемennого условия повышения уровня жизни и снижения остроты накопленных социальных проблем и диспропорций. В официальных китайских документах подчеркивается нацеленность проектов на решение социальных задач, прежде всего на преодоление бедности². При этом предлагаемые партнерам методики базируются на китайском пореформенном опыте развития, возможностях китайских государственных институтов и предпринимательских структур, а также на апробированных в КНР методах управления.

В **Японии** политика содействия развитию традиционно была сконцентрирована вокруг экономической повестки и направлена на создание стимулов для экономического роста в странах-реципиентах, на поощрение

¹ China's Foreign Aid (2014). Information Office of the State Council. The Republic of China. July 2014. Beijing. URL: http://news.xinhuanet.com/English/china/2014-07/10/c_133474011.htm (дата обращения: 07.07.2016)

² Ibid.

деятельности частного сектора, развитие инфраструктуры¹. В структуре японской ОПР преобладающее место занимают займы, выдаваемые, хотя и под низкий процент, однако требующие возврата. Обосновывая эту особенность, японские теоретики и практики ОПР выдвинули концепцию «самопомощи» в качестве отличительной черты японской философии оказания содействия международному развитию. «Самопомощь» подразумевает возложение большей ответственности на реципиентов за собственное развитие. Ссылаясь на концепцию «самопомощи», Япония объясняла не только перевес в сторону кредитов в структуре ОПР, но и нежелание списывать реципиентам просроченные займы. Согласно японской позиции, прощая долги, донор оказывает реципиентам «медвежью услугу», поощряя безответственную политику заимствований, не согласованную с реальными возможностями страны.

Однако в последние годы в приоритеты японской официальной помощи развитию включаются новые задачи, связанные с обеспечением безопасности, социальной стабильности, поощрением верховенства закона и прав человека, преодолением глобальных проблем. Все чаще уделяется внимание значению ОПР как инструмента обеспечения национальных интересов Японии, не только в торгово-экономической сфере², но и в области внешней политики и безопасности³.

Основные направления деятельности в рамках ОПР на ближайшие годы сформулированы в принятой в 2015 г. Хартии сотрудничества в области развития⁴, которая основана на концепции «безопасности личности», введенной в японский политический дискурс еще в середине 1990-х годов. В японском понимании концепция «безопасности личности» соединяет аспекты «свободы от нужды» и «свободы от страха» и требует действий по защите наиболее уязвимых слоев населения, а также противодействия таким угрозам, как конфликты, терроризм, нарушение прав человека, эпидемии и природные катастрофы⁵.

Как приоритетную цель ОПР Япония декларирует достижение «качественного роста и искоренение нищеты», а главными направлениями — развитие инфраструктуры, улучшение торгового и инвестиционного климата, внедрение информационных и телекоммуникационных технологий, совершенствование науки, технологий и инноваций, создание рабочих мест, модернизацию сельского хозяйства, улучшение системы здравоохранения и т.д.

Хартия также делает акцент на использование ОПР для обеспечения безопасности в странах-реципиентах путем выделения средств для предотвращения конфликтов, для оказания гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях в условиях политической нестабильности, для содействия посткризисному

1 Подробнее см.: Japan's Development Assistance. Foreign Aid and the post-2015 Agenda. Eds.: Kato H., Page J., Shimomura Ya. London, Palgrave Macmillan, 2016. 369 p.; Ковригин В.Б. Япония — АСЕАН: эволюция официальной помощи развитию // Пространственная экономика. 2014. № 2. С. 40.

2 Imai A. Development Assistance for Inclusive Growth. A Field for Japan-U.S. Cooperation. 2015 Strategic Japan Working Papers. CSIS, Washington, D.C. URL: http://csis.org/files/publication/150331_Imai_DevelopmentAssistance.pdf (дата обращения: 09.05.2016)

3 Jain P. National Interest and Japan's Foreign Aid Policy // Kokusai mondai (International affairs). 2014. No. 637. URL: https://www2.jiia.or.jp/en/pdf/publication/2014-12_003-kokusaimondai.pdf (дата обращения: 09.05.2016); Стрельцов Д.В. Официальная помощь развитию — важнейший инструмент внешней политики Японии // Внешняя политика Японии: история и современность. Учебное пособие. М.: Вост.лит, 2008. С. 275–277.

4 Development Cooperation Charter. Ministry of Foreign Affairs of Japan February 10, 2015. URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (дата обращения: 24.03.2016)

5 ODA Policy on Human Security. Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: www.mofa.go.jp/policy/oda/sector/security/action.html (дата обращения: 24.03.2016)

восстановлению. И еще один приоритет — «формирование устойчивого и жизнеспособного международного сообщества посредством решения глобальных проблем», таких как деградация окружающей среды, крупные природные катастрофы, трудности с устойчивым снабжением водой, продовольствием и энергией.

В **Республике Корея** на государственном уровне декларируются общепринятые в мировой практике стратегические задачи предоставления зарубежной помощи: борьба с бедностью, достижение гендерного равноправия, обеспечение устойчивого роста в условиях гуманизации общества, укрепление сотрудничества с развивающимися странами и поддержание всеобщего мира.

Вместе с тем на практике конкретные приоритеты определяются потребностью решения РК ключевых внешнеполитических, экономических и гуманитарных задач. Внешнеполитическая сторона проблемы связана с необходимостью усилить влияние РК среди развивающихся стран для участия в диалоге по ключевым международным вопросам с ведущими мировыми державами. И если не на равных (в силу не сопоставимого финансового потенциала), то через включение в систему регионального и глобального управления на максимально благоприятных условиях в рамках «двадцатки» и других международных институтов.

Внеэкономический аспект связан с поиском новых ресурсов для обеспечения стабильного развития страны в условиях достижения «экономической зрелости» и снижения темпов глобального развития. Наконец, гуманитарная задача состоит в поддержке международных усилий по борьбе с пандемиями, неграмотностью и бедностью, с загрязнением окружающей среды, последствиями стихийных бедствий, а также по устранению дефицита пресной воды и решению других проблем, которые в условиях глобализации имеют экстерриториальный характер.

Институты и механизмы

В современном **Китае**, глобальную стратегию которого определяет руководство КПК, функции головного разработчика и проводника реализации программ по международному содействию отведены министерству коммерции. Именно этот правительственный орган конкретизирует задачи и отслеживает их практическое решение административными, финансовыми и деловыми структурами. Финансирование проектов возложено на Экспортно-импортный банк (Эксимбанк), ориентированный на выдачу целевых, преимущественно — льготных, кредитов в китайской валюте. За последние 20 лет Эксимбанк, наряду с государственным Китайским банком развития, стал основным институтом, обеспечивающим продвижение китайских политических интересов, экономическую экспансию китайского бизнеса и участие Китая в преодолении инфраструктурных дисбалансов. В последнем случае — главным образом в отдельных странах и регионах (Африка, зона Меконга). На повестке дня также использование финансовых возможностей новых банковско-кредитных институтов, таких как Фонд развития Шанхайской организации сотрудничества, Новый банк развития БРИКС и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ); в управлении всеми ими Китай играет ведущую роль. Так, если в Мировом банке реконструкции и развития (МБРР) на долю Китая приходится 4,9% (по этому показателю КНР занимает третье место), то в АБИИ эта доля превышает 26% (первое место). Речь в конкретном случае может не идти непосредственно о выделении помощи, однако, предоставление льготного кредита под реализацию проекта, функционально связанного с китайской

программой поддержки страны-реципиента, способно существенно поднять результативность принимаемых КНР мер.

В пореформенном Китае важные функции по содействию развитию взяли на себя коммерческие структуры. Помимо их непосредственной вовлеченности в проекты, получило распространение государственно-частное партнерство, выражающееся в создании компаниями за рубежом совместных предприятий с местными фирмами, кредитование которых проводится китайскими банками.

Стратегия КНР носит всесторонний характер, предполагая, в том числе, помощь иностранцам в изучении китайского языка, знакомство зарубежной общественности с достижениями классической и современной культуры Китая. Показательно: к 2011 г. в 104 странах были созданы 353 Института Конфуция и 473 класса Конфуция, на что, по оценкам агентства Bloomberg, было потрачено около 500 млн долл.¹ В последние годы активизируется участие в реализации программ содействия развитию волонтерского движения: около 7 тыс. граждан КНР, преимущественно молодежь, преподают китайский язык в 60 странах.

В **Японии** предоставление ОПР осуществляется на основе взаимодействия министерства иностранных дел, министерства финансов и министерства экономики, торговли и промышленности при участии японского бизнеса. Такая децентрализованная система стала отражением эволюции ОПР, прошедшей путь от аналога выплаты послевоенных репараций до важнейшего инструмента экономической дипломатии и внешней политики². Японская ОПР включает несколько видов: гранты, низкопроцентные займы, техническое содействие (в том числе поставку оборудования, отправку специалистов и прием стажеров). Процесс отбора проектов разделяется между министерствами: МИД отвечает за выделение грантов, а иеновые займы — прерогатива министерства финансов и министерства экономики, торговли и промышленности, последнее также отвечает за оказание технического содействия. При этом каждое министерство при планировании программ ОПР руководствуется собственными приоритетами. Внимание МИДа сосредоточено на дипломатических отношениях с отдельными странами и улучшении международного имиджа Японии. Министерство экономики, торговли и промышленности заинтересовано в продвижении экономических и коммерческих интересов японских компаний. Министерство финансов сконцентрировано на контроле за расходованием бюджетных средств и внесении вкладов в международные финансовые институты³. Однако такая система принятия решений нередко подвергается критике в основном за свой фрагментированный характер, отсутствие транспарентности, медлительность и недостаточную эффективность⁴.

Другой заметной чертой системы принятия государственных решений в Японии, в том числе и в сфере ОПР, является высокий уровень конкуренции между политиками и министерской бюрократией. Серия административных реформ конца 1990-х — начала 2000-х годов привела к сокращению числа министерств, консолидации их функций в рамках нескольких ключевых ведомств, усилению

1 *Борох О.Н.* Роль культуры в наращивании потенциала «мягкой силы» КНР // «Мягкая сила» в отношениях Китая с внешним миром. М.: ИДВ РАН, 2015. С. 96.

2 Как отмечает Д.В. Стрельцов, во второй половине 1950-х годов основными получателями японской помощи были государства, пострадавшие от агрессии Японии в ходе Второй мировой войны, хотя эта помощь формально не была репарациями. Подробнее см.: *Стрельцов Д.В.* Указ. Соч. С. 258.

3 Development Cooperation Charter. Ministry of Foreign Affairs of Japan. 10.02.2015. URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (дата обращения: 24.03.2016)

4 *Potter D.* Japan's Official Development Assistance // Foreign Aid Competition in Northeast Asia. Eds.: Kim Hyo-Sook, Potter D. Sterling (Virginia), Stylus Publishing, 2012. P. 23.

контроля над бюрократическим аппаратом со стороны правительства¹. В частности, из-под прямого контроля министерства иностранных дел вывели Японское агентство международного сотрудничества (Japan International Cooperation Agency — JICA), ему придали статус независимого административного учреждения. Таким образом, в рамках одной организации (JICA) были объединены все три вида ОПР — займы, гранты и техническое сотрудничество.

В разные годы предпринимались попытки создать межминистерские координирующие органы, способные регулировать характер и содержание ОПР в соответствии с общей внешнеполитической стратегией². Однако такие структуры, как, например, сформированный в 2006 г. Совет по стратегии внешнеэкономического сотрудничества, оказывались нежизнеспособными. С приходом к власти в конце 2012 г. правительства Либерально-демократической партии, возглавляемого С. Абэ, центр выработки и принятия решений в области внутренней и внешней политики переместился в канцелярию премьер-министра.

Программы **Республики Корея** в области содействия развитию длительное время ограничивались преимущественно выделением финансовых, продовольственных и прочих ресурсов КНДР по линии министерства объединения Кореи. Кроме того, практиковалось оказание помощи развивающимся странам в рамках «соревнования» с Пхеньяном за политическое влияние, прежде всего на Африканском континенте. Хотя со временем происходило формирование законодательной базы³ и институтов в этой сфере, процесс предоставления помощи и расширения числа ее получателей носил неоднородный, спорадический характер и был прерван глубоким финансово-экономическим кризисом 1997–1998 гг.

Однако по мере развития экономики, укрепления финансового потенциала и повышения международных обязательств, связанных с обретением статуса промышленно развитого государства, закрепленного членством в ОЭСР с 1996 г., в РК в 2000-е годы стала складываться система помощи развивающимся странам. Ее, полноценное формирование завершилось в 2010 г., когда РК стала 24-м членом КСР ОЭСР.

Стратегию, среднесрочные и годовые планы, соответствующие законодательные инициативы в РК утверждает Комитет по международному сотрудничеству (создан в 2006 г.), работой которого руководит премьер-министр. Помимо главы правительства членами Комитета состоят министры, руководители Корейского агентства по международному сотрудничеству и Экспортно-импортного банка, а также 7 экспертов, назначаемых по рекомендации премьер-министра. В своей деятельности Комитет опирается на Рабочую группу, возглавляемую вице-премьером и готовящую предложения по принципиальным вопросам выработки и реализации долгосрочной и среднесрочной (пятилетней) стратегии, а также годовых программ.

Проводят политику в сфере ОПР, а также подготовку предложений по ее совершенствованию уполномоченные правительством ответственные министерства и ведомства, на долю которых приходится 90% всех программ. Реализацию конкретных проектов в координации с министерствами и ведомствами осуществляет Корейское агентство по международному сотрудничеству (Korea International

1 *Анисимцев Н.В.* Исполнительная власть Японии на рубеже веков: система и эволюция. М.: ИДВ РАН, 2008. 255 с.

2 *Стрельцов Д.В.* Указ. Соч. С. 274.

3 Закон о Фонде содействия экономическому развитию 1987 г., Закон о создании Корейского агентства по международному сотрудничеству 1991 г.

Cooperation Agency — KOICA), а обеспечение их финансирования возложено на Экспортно-импортный банк во взаимодействии с Фондом содействия экономическому развитию.

Политика предоставления помощи

В отличие от условий, выдвигаемых заемщикам западными странами-донорами, **КНР** не делает акцент на приоритете укрепления страной-реципиентом рыночных механизмов, уделяя большее внимание политическим и имиджевым аспектам. Среди них— безусловное признание страной-партнером существования «одного Китая», отсутствие официальных дипломатических отношений с Тайванем. Со своей стороны Пекин предлагает учет специфики слаборазвитых стран, включая многоукладность экономики, а также проведение информационно-агитационных мероприятий, демонстрирующих результативность китайской модели развития.

Характер оказываемого содействия не всегда соответствует сложившимся в странах ОЭСР стандартам. Так, к ОПР в развитых странах относятся передаваемые заемщику средства, если доля грантов в них составляет больше 25%. Как показало исследование, проведенное МБРР по данным за 2002–2006 гг., в случае Китая отмечались существенные различия в условиях выделения средств. Например, сроки предоставляемых кредитов колебались от 5 до 25 лет, продолжительность льготного периода варьировала от 2 до 10 лет, процентная ставка — от 1 до 6%, доля грантов в зависимости от конкретных обстоятельств —от 10 до 70%¹.

Вместе с тем со временем информация о масштабах и системе предоставления Китаем внешней помощи становится все более полной и доступной. Так, сведения за 2010–2012 гг., приводимые в официальной Белой книге (2014 г.), позволяют рельефнее охарактеризовать приоритеты КНР. Прежде всего обращает на себя внимание то, что больше половины (55,7%) из 89,34 млрд юаней (14,4 млрд долл.) выделяется слаборазвитым странам в виде льготных кредитов по ставке ниже учетной, устанавливаемой Народным банком Китая. Разница компенсируется государственными субсидиями. Оставшиеся средства приходятся на безвозмездную помощь (36,2%) и на беспроцентные кредиты (8,1%)². В отношениях с 50 государствами Азии, Африки и Латинской Америки, в первую очередь относящихся к категории наименее развитых, Китай практикует списание долгов.

Для **Японии** при формулировании и реализации программ ОПР в различных странах ключевое значение имеют обязательства, которые страна несет в качестве одного из ведущих мировых доноров, а также союзника США. Стремясь к роли лидера среди развитых стран в сфере содействия развитию, Япония делает акцент на предоставление таких «общих международных благ», как строительство инфраструктуры в труднодоступных регионах мира, на улучшение систем здравоохранения, на обеспечение доступа к образованию и др. Япония занимает место одного из крупнейших доноров Африки, ежегодно выделяя более 1,5 млрд долл. на различные виды ОПР, значительную часть которых составляют гранты, предоставляемые на безвозмездной основе. В то же время, поскольку Япония — союзник США, подразумевается, что ее деятельность, в том числе и в рамках ОПР, соответствует внешнеполитической стратегии Вашингтона. Например,

1 Potter D. Op. Cit. P. 68–69.

2 China's Foreign Aid. Information Office of the State Council. The Republic of China. July 2014. Beijing. URL: http://news.xinhuanet.com/English/china/2014-07/10/c_133474011.htm (дата обращения: 07.07.2016)

после конфликта в Украине в 2014 г. Япония выдвинулась на роль крупнейшего донора этой страны, заявив о выделении правительству в Киеве около 2 млрд долл.

Другим важным фактором, определяющим направления японской ОПР, является использование этого инструмента для ускорения экономического роста Японии. Традиционно наибольшие объемы помощи получали страны, обладающие потенциалом с точки зрения будущей деятельности японского бизнеса. Например, один из знаковых проектов в истории японской ОПР — развитие индустриальной зоны к юго-востоку от столицы Таиланда и оснащение ее современной транспортной инфраструктурой, включающей два глубоководных порта (Eastern Seaboard Industrial Development, 1980–1990 гг.). В результате вблизи Бангкока был создан крупнейший центр автомобилестроения в Юго-Восточной Азии, резидентами которого стали около 1,5 тыс. компаний, многие из которых — японские¹.

В последние годы мотивы обеспечения безопасности стали играть более заметную роль в политике Японии в области ОПР. Составление новой Хартии сотрудничества в области развития шло параллельно с реформой оборонной и внешней политики Японии, направленной на повышение обороноспособности страны и увеличение ее вклада в международную деятельность по обеспечению безопасности и развития. Новая Хартия впервые разрешила предоставлять ОПР вооруженным силам стран-реципиентов, задействованных в сотрудничестве в области развития. В 2015–2016 гг. по линии ОПР были выделены средства на укрепление потенциала в области морской безопасности Вьетнама и Филиппин². Таким образом, наблюдается изменение предшествовавшего подхода к ОПР, запрещавшего любую причастность к военной деятельности. В японском политическом дискурсе постепенно происходит сопряжение понятий «содействия развитию», «дипломатия» и «оборона», которые рассматриваются в качестве важнейших инструментов, направленных на активизацию участия Японии в мировых делах и повышение ее влияния на международной арене.

Для **Республики Корея** характерна тщательная пропагандистско-разъяснительная работа со странами-реципиентами. Упор делается на обращение к собственному успешному опыту развития. РК позиционируется как страна, добившаяся прорыва из состояния беднейшего государства к статусу полноценного члена ОЭСР, поднявшаяся с уровня получателя грантов до страны-донора, от зависимого положения одной из японских колоний — к позиции влиятельного члена «двадцатки», преодолевшего язвы типичного авторитарного государства и обретшего демократический характер.

Сложившаяся в РК система, помимо государственных институтов, опирается на участие прочих партнеров, главным образом южнокорейского бизнеса. Используются его возможности корпоративной социальной ответственности и/или близкий по содержанию и традиционный для корейских предпринимателей социальный патронат. В реализации инфраструктурных проектов Фонду содействия экономическому развитию отводится задача проработки условий по привлечению бизнеса к совместным действиям в рамках государственно-частного партнерства.

1 Japan's Development Assistance. Foreign Aid and the post-2015 Agenda. Eds.: Kato H., Page J., Shimomura Ya. London, Palgrave Macmillan, 2016.

2 Revising Japan's ODA Charter: Adding National Security. The Brookings Institution. 13.02.2015; Waguri H. South China Sea Civilian Air Patrol Capability and the U.S.-Japan Alliance // CSIS Asia Maritime Transparency Initiative. URL: <http://amti.csis.org/south-china-sea-civilian-air-patrol-capability-and-the-u-s-japan-alliance>. (дата обращения: 09.05.2017)

Двоякая роль в южнокорейской стратегии принадлежит НПО. Эти организации осуществляют контроль, предупреждая или разоблачая возможные нарушения и злоупотребления. Вместе с тем НПО участвуют в реализации гуманитарных программ и установлении партнерских отношений с зарубежными НПО, в том числе в странах-реципиентах. В итоге деятельность НПО повышает доверие ко всей системе предоставления помощи со стороны как южнокорейской общественности, так и общественности стран-реципиентов.

В общую политику в области содействия развитию интегрировано и волонтерское движение. В 2009 г. ведомственные проекты поддержки волонтеров были объединены в единую программу «Мир друзей. Корея» (World Friends Korea), в рамках которой почти 4,5 тыс. южнокорейских волонтеров задействованы в проектах в 84 странах. Деятельность южнокорейских НПО и волонтерских организаций, хотя численность лиц, охваченных ею, невелика, рассматривается в РК как важное и необходимое условие обеспечения прозрачности и эффективности всей системы ОПР.

Благоприятно сказывается на политическом и деловом климате в отношениях между РК и странами-реципиентами сопровождение экономических проектов реализацией за рубежом культурных программ. Скорее всего, подобные скоординированные действия с целью поддержания позитивного образа РК будут продолжены, учитывая гуманитарный, политический и экономический успех осуществления в 2000-е годы внешней южнокорейской культурной экспансии («культурная волна» в странах Азии).

Объемы и структура ОПР

Общий объем средств, выделенных **Китаем** на цели содействия развитию в 1949–2012 гг., составил 57,41 млрд долл. Их интенсивный рост наблюдается начиная с 2004 г., в 2004–2009 гг. среднегодовые темпы прироста достигли 29,4%¹. При этом 25% всей помощи было реализовано в 2010–2012 гг. К 2015 г. ежегодные объемы ОПР, по оценкам экспертов, достигли 9 млрд долл.²(рис. 9.1). Необходимо учитывать стремление Пекина корректировать внешнеэкономический курс, что неизбежно отражается на политике в области оказания зарубежной помощи.

В 2013 г. руководитель КНР Си Цзиньпин в ходе визитов в Казахстан и Индонезию выдвинул концепцию Нового Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути — «Один пояс — один путь». Как отмечает в связи с этим китайский эксперт Ч. Юньлин, «в действительности у Китая не было ни намерения, ни необходимости изменять существующую международную систему с того момента, как Китай стал получать выгоду от участия в ней. Однако существующая система не способна играть ключевую роль в создании инфраструктурных сетей и других проектов, необходимых для улучшения условий для развивающихся стран. Миру необходимы новые институты для удовлетворения новых потребностей»³. Предлагая свою концепцию совершенствования международного экономического сотрудничества, КНР рассчитывает на формирование партнерских отношений с

1 Нгуен Тхи Фьонг Хоа. Рост «мягкой силы» Китая в свете «выхода вовне» // «Мягкая сила» в отношениях Китая с внешним миром. М.: ИДВРАН, 2015. С. 184–206.

2 Matthews R., Xiaojuan P, Li L. Learning from China's Foreign Aid Model // The Diplomat. 25.08.2016. URL: <http://thediplomat.com/2016/08/learning-from-chinas-foreign-aid-model> (дата обращения: 30.05.2017)

3 Юньлин Ч. Экономический пояс Шелкового пути: видение Китая. URL: aprcenter.ru/images/rus-nccapr-apecs-2016-1-lite-05zhangyunlin.pdf (дата обращения: 07.07.2016)

десятками стран, а также стремится к ликвидации инфраструктурных диспропорций, ограничивающих рост региональных и глобальных торгово-экономических связей. В авангарде реализации намеченного проекта призван встать китайский бизнес, способный создать трансграничные цепочки добавленной стоимости. Содействовать достижению этих целей должен учрежденный Китаем в 2014 г. Фонд Шелкового пути. Хотя в рамках данной стратегии продвижение китайских интересов фокусируется на Евразийском пространстве и ЮВА, Китай не отказывается от своей роли глобальной державы.

Рисунок 9.1

Объем помощи развитию КНР (млн долл. США)

Источник: Kitano N., Harada Y. Estimating China's Foreign Aid 2001–2013. JICA-RI Working Paper, 2014; Matthews R., Xiaojuan P., Li L. Op. Cit.

Основной объем помощи Китай направляет в страны Африки (51,8%), а государства Азии находятся на втором месте (30,5%). Остальная часть приходится на государства Латинской Америки (8,4%) и Океании (3,4%). Европе и прочим достается соответственно 1,7 и 3,4%¹. Приводимые цифры иллюстрируют, что КНР в зависимости от реалий того или иного региона использует преимущества либо коммерческой экспансии, либо оказания помощи.

Большинство средств, выделяемых Китаем, расходуется на промышленную (44,8%) и социальную (27,6) инфраструктуру, развитие человеческого капитала (5,8) и поставку необходимых слаборазвитым странам товаров, материалов и услуг (15%). Китайские проекты в Африке и ЮВА стали важным фактором преодоления дефицита транспортной инфраструктуры, а также выравнивания территориальных и структурных экономических диспропорций в этих регионах. Значительные усилия направляются на решение проблем в здравоохранении. В частности, 3,6 тыс. членов китайских медицинских бригад в 54 странах оказали помощь около 7 млн пациентов. В самом Китае в рамках разного рода образовательных программ приобретают специальность или повышают свою квалификацию порядка 50 тыс. технических экспертов, управленцев и студентов из

развивающихся стран. На реальный сектор выделяется незначительная часть средств — на промышленность приходится 3,6%, на сельское хозяйство — 2%¹.

В 2010-е годы **Япония** выделяет на цели содействия международному развитию около 0,2% ВВП, что равно 8-9 млрд долл. ежегодной помощи (рис. 9.2). Из них примерно 65% ОПР реализуется на двусторонней основе, остальное — многосторонняя помощь. Большая часть японской ОПР направляется в Азию — приоритетный регион для японской экономики. В 2014 г. в азиатские страны поступало 46% всего бюджета ОПР, составившего 6 млрд долл. Более четверти средств (26%) расходуется в Африке².

В отраслевом распределении японской ОПР доминируют расходы на создание и поддержание экономической инфраструктуры в развивающихся странах. По этой статье в начале 2010-х годов выделялось более половины всех средств. На социальную инфраструктуру и услуги шло 20% японской ОПР, около 10% — на оснащение промышленности стран-реципиентов.

Рисунок 9.2

Объем помощи развитию Японии и Республики Корея согласно методологии ОЭСР (млн долл. США)

Источник: OECD.

Республика Корея расходует на цели содействия развитию около 0,15% ВВП, что в 2010-е годы составляло 1,7–2 млрд долл. (рис. 9.2). При этом на двусторонней основе выделяется около 70% помощи, а 30% — на многосторонней. В географических приоритетах Республики Корея также первое место отводится странам Азии, на которые, как правило, приходится не менее 50–55% бюджета корейской ОПР, на долю Африки достается 20–25%. Следует подчеркнуть, что в этих частях света в наибольшей степени проявляются политические, экономические и гуманитарные приоритеты внешней стратегии РК.

Около 60% выделяемых средств составляют гранты, 40% — льготные кредиты. При этом стран — реципиентов грантов больше, чем стран, получающих кредиты.

1 Там же.

2 OECDStat. URL: <http://stats.oecd.org> (дата обращения: 07.07.2016)

Одновременно явное предпочтение отдается двусторонней помощи (63%) перед многосторонней (37%).

Отраслевая структура южнокорейской ОПР близка к китайским и японским образцам. Так, на промышленную инфраструктуру приходится 36%, социальную инфраструктуру — 35, производственный сектор — 8, гуманитарную помощь — 2,5%.

Республика Корея увеличила объем предоставляемых средств с 400 млн долл. в 2006 г. до 1,7 млрд долл. в 2012 г. В соответствии со стратегическим планом 70% бюджета должно направляться 26 приоритетным партнерам. За этот же период доля ОПР в ВВП увеличилась с 0,06 до 0,14%. К 2013 г. в отношении каждой страны-реципиента был разработан план оказания содействия развитию. Преимущественными получателями средств в развивающихся странах выступают государственные институты, местные НПО, образовательные и культурные организации¹.

Политика содействия развитию стран Центральной Азии

В политике оказания помощи Китай, Республика Корея и Япония исходят из реальных потребностей и возможностей роста и поддержания стабильности в странах Центральной Азии. При этом основным ограничителем выступает слабое развитие рыночных институтов: банки недостаточно тесно связаны с реальным сектором экономики, потенциал малого и среднего бизнеса используется не в полной мере, доминирующая роль государства подавляет конкуренцию и предпринимательскую активность. Неразвитость инфраструктуры сдерживает рост государств Центральной Азии и препятствует использованию их транзитных возможностей. Невысокий образовательный уровень населения при динамичном росте его численности и низкий уровень жизни сдерживают развитие современных производств и препятствуют расширению внутреннего рынка.

Экономические проблемы дополняются трудностями поддержания социальной стабильности и обеспечения безопасности. Так, бедность и неравенство в условиях влияния ряда исламских организаций экстремистского толка грозят радикализацией части населения, прежде всего безработной молодежи. Одновременно ощущаются негативные последствия распространения нетрадиционных угроз безопасности: деградация экологии, конфликты, связанные с доступом к водным ресурсам, рост наркотрафика и нелегальной миграции. На фоне политических и экономических вызовов проявляется слабость правовых институтов.

В этих условиях интересы КНР, Республики Корея и Японии в Центральной Азии фокусируются на решении ряда долгосрочных задач. В первую очередь, обеспечение стабильности и безопасности в регионе они связывают с предупреждением угрозы распространения исламского радикализма. В основном это касается КНР, чьи западные провинции, населенные в том числе мусульманами, непосредственно граничат со странами Центральной Азии. Вместе с тем данная проблема тревожит Южную Корею и Японию, опасаящихся распространения негативных процессов в жизненно важный и близкий для них регион Юго-Восточной Азии со значительным исламским населением.

В этих условиях действенным инструментом, способным позитивно повлиять на весь комплекс социально-экономических и религиозно-политических процессов, становится помощь в создании эффективных рыночных механизмов, поддержка

1 *Potter D. Op. Cit. P. 50–51.*

образовательных программ, содействие улучшению экологии и повышению качества здравоохранения. Большое значение страны СВА придают также культурному аспекту отношений с республиками Центральной Азии. При этом акцент делается на «азиатской общности» — принадлежности к Востоку, а также демонстрации успешного опыта соединения рынка с восточными традициями. В этом контексте складывается конкуренция культурных программ: институтов Конфуция, «корейской культурной волны» («халлю») и центров японской культуры.

Каждая из стран СВА обозначила свои приоритеты в Центральной Азии. В частности, **КНР** отводит важное место этим странам в реализации концепции «Экономического пояса Шелкового пути» — масштабной, долгосрочной стратегии, включающей строительство крупных промышленных объектов, инвестиции в инфраструктуру, а также культурное сотрудничество. Цели «Экономического пояса Шелкового пути» с точки зрения решения внутренних экономических и политических задач КНР предусматривают: 1) диверсификацию поставок энергоресурсов и сырья; 2) строительство и модернизацию транзитных путей в Европу и на Средний Восток; 3) расширение рынков сбыта китайских товаров и услуг; 4) развитие экономики приграничного Синцзян-Уйгурского автономного района; 5) укрепление социальной стабильности и безопасности в Центральной Азии.

За последние 15 лет произошел значительный рост объемов китайской помощи странам Центральной Азии. Если в 2001 г. суммарный объем выделенной помощи составил 3 млн долл. во все пять стран, то к 2005 г. он достиг 300 млн. Во втором десятилетии XXI в. на страны Центральной Азии приходилось от 2 до 5% общего объема китайской помощи. В результате к 2011 г. в странах региона было накоплено около 7,5 млрд долл. китайской помощи. После провозглашения стратегии «Экономического пояса Шелкового пути» наблюдался рост объемов заявленной китайской помощи (рис. 9.3). (Исследователи часто разделяют заявленную и выделенную помощь КНР, и отмечают большие расхождения между двумя категориями.)

Рисунок 9.3

Объем помощи развитию КНР странам Центральной Азии (млрд долл. США)

Источник: Wolf C., Wang X., Warner E. China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities. RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2013.

На момент написания главы в Центральной Азии объем заявленной китайской помощи составляет около 15 млрд долл. Тенденция к росту объемов помощи, которая наблюдалась в предыдущий 10-летний период, сохранилась и будет продолжаться.

Большинство китайских средств выделяется для финансирования проектов, связанных с добычей нефти, газа и полезных ископаемых и сопутствующих этому экологических программ. После запуска и провозглашения стратегии «Экономического пояса Шелкового пути» к ним добавились инфраструктурные проекты, связанные с созданием транспортных коридоров из Китая через Центральную Азию на Средний Восток, в Россию и Европу. Ведущие реципиенты китайской помощи в регионе — Казахстан и Киргизия. Остальным трем странам помощь поступает в гораздо меньшем объеме. Наибольшую долю в объеме китайской помощи составляют кредиты, выдаваемые Эксимбанком Китая под низкий процент. Чаще всего — это связанные кредиты, предполагающие закупку китайского оборудования и технологий, а также использование китайской рабочей силы.

Япония оказывает помощь Центральной Азии с момента обретения этими странами независимости. Однако этот регион долгое время не был для Токио приоритетным направлением политики содействия развитию. Тем не менее периодически Япония пытается активизировать свое присутствие в регионе. В 2004 г. была учреждена политическая инициатива «Диалог Япония плюс Центральная Азия», задачами которой провозглашались укрепление мира, стабильности и демократии в ЦА, продвижение экономического развития, усиление регионального взаимодействия, поддержание добрососедских отношений с близлежащими странами и регионами, развитие сотрудничества между ЦА и Японией. К 2012 г. прошло четыре раунда диалога с участием министров иностранных дел и высокопоставленных членов правительства Японии и стран ЦА. В 2015 г. премьер-министр Японии С. Абэ впервые посетил все 5 стран Центральной Азии, что имело целью продемонстрировать неослабевающий интерес Японии к этому региону. Политика помощи находится на острие дипломатии Токио, призвана продемонстрировать возможности Японии участвовать в решении острых проблем регионального развития. Для решения этой стратегической задачи С. Абэ предложил создать фонд для Центральной Азии вразмере 30 млрд долл.

К главным побудительным мотивам развертывания японской программы помощи в Центральной Азии следует отнести конкуренцию с Китаем за влияние на страны региона и содействие деятельности японского бизнеса, для чего осуществляются вложения в развитие инфраструктуры, решение экологических проблем, в образовательные и культурные программы. На 2014 г. страны Центральной Азии суммарно получили около 2,5 млрд долл. японской помощи, включая льготные кредиты, гранты и техническую помощь (рис. 9.4).

Наибольший объем помощи в виде льготных кредитов был предоставлен Казахстану — около 600 млн долл. за весь период. Узбекистану, Киргизия и Таджикистану выделяется преимущественно безвозмездная помощь, в том числе Узбекистан получает 30% грантов и технической помощи, Киргизия — 15, Таджикистан — 10%.

В Узбекистане Япония выделяет три ключевые цели политики содействия развитию: 1) улучшение и строительство инфраструктуры — финансирование строительства дорог, электростанций; 2) развитие людских ресурсов — обучение, подготовка кадров; 3) помощь сельскохозяйственным районам, улучшение здравоохранения.

В Киргизии приоритетными направлениями политики помощи Япония называет развитие инфраструктуры, развитие сельского хозяйства и бизнеса. Именно здесь наибольших успехов достигла программа «Одна деревня — один продукт», направленная на усиление конкурентоспособности отдельных регионов в области производства конкретных видов сельскохозяйственной продукции.

Япония причисляет Таджикистан к одной из наименее развитых стран и выделяет в качестве первоочередных задач борьбу с бедностью и улучшение жизни людей, особенно в районах, граничащих с Афганистаном.

Рисунок 9.4

Объем помощи развитию Японии странам Центральной Азии, согласно методологии ОЭСР (млн долл. США)

Источник: OECD.

Для **Республики Корея** одним из стимулов поддержания активности в Центральной Азии становится утверждение в качестве средней державы «глобального масштаба», стремление участвовать в определении повестки дня в регионе. Кроме того, принципиальное значение для Сеула имеет поддержка корейской диаспоры в Центральной Азии (главным образом, в Узбекистане и Казахстане).

Страны Центральной Азии получают около 2% объемов помощи, выделяемой Республикой Корея. На текущий период в регионе накоплено около 250 млн долл. корейской помощи (рис. 9.5). Среди реципиентов выделяется Узбекистан. Эта страна также является ведущим экономическим партнером Сеула в регионе. Изначально помощь, выделяемая Республикой Корея странам Центральной Азии, носила гуманитарный характер. Сеул оказывал помощь корейской диаспоре, а также активно включал этнических корейцев в свои бизнес-проекты. Постепенно арсенал видов и направлений помощи, оказываемой Республикой Корея странам Центральной Азии, расширялся. Корейское агентство международного сотрудничества ставит следующие цели корейской ОПР в регионе: 1) борьба с безработицей; 2) сокращение разрыва между богатыми и бедными; 3) сокращение разрывов между городскими и сельскими районами.

Важное место в южнокорейской политике помощи в Центральной Азии (по объемам и по значению) заняли образовательные программы, а также проекты,

направленные на подготовку кадров. В процессе хозяйственной деятельности в регионе южнокорейские компании столкнулись с проблемой нехватки квалифицированных трудовых ресурсов, обозначилась потребность их подготовки и обучения. На решение этой задачи, в частности, направлены проекты по созданию учебных центров, в том числе строительство Учебного центра в Ташкенте, реализованное в 2007–2011 гг., общая сумма которого составила 4 млн долл. Также корейские программы помощи включают гуманитарные проекты и программы, направленные на распространение корейской культуры.

Рисунок 9.5

Объем помощи развитию Республики Корея странам Центральной Азии, согласно методологии ОЭСР (млн долл. США)

Источник: OECD.

В ходе реализации странами СВА программ помощи проявился ряд проблем. В частности, доминирующая роль государства в КНР при определении мер содействия развитию в Центральной Азии в условиях наращивания китайского присутствия в регионе вызывает настороженность к китайским программам, отражающуюся на отношении местных элит к китайской экспансии. Это в некоторых случаях может препятствовать реализации китайских проектов, например, когда местные власти ограничивают завоз китайской рабочей силы для строительства объектов в рамках программ помощи развитию или затрудняют отвод земель китайским компаниям.

Проблемой для стран Центральной Азии является отсутствие долгосрочной стратегии, локальный характер интересов Республики Кореи и Японии в регионе. В то же время можно отметить двойственность позиции местных элит. С одной стороны, присутствует недовольство недостаточной вовлеченностью РК и Японии в дела региона. С другой — существуют опасения поддержки со стороны государственных, частных и неправительственных институтов этих стран независимых от власти деловых и общественных организаций в Центральной Азии.

Помощь развитию Украины

В силу географической удаленности страны СВА на протяжении длительного времени оказывали государствам Восточной Европы, включая Украину, лишь ограниченную финансовую поддержку. Однако в последние годы появились новые факторы, побудившие Китай, Японию и Южную Корею обратить на развивающиеся европейские страны более пристальное внимание.

Для **Китая** Украина является в первую очередь одним из перспективных транспортно-логистических путей проникновения в Европу, источником поступления продовольствия и сельскохозяйственного сырья, а также объектом экспансии китайского бизнеса. Украинское политическое руководство рассчитывает получить у КНР значительные финансовые ресурсы на льготных условиях. До 2014 г. две страны прорабатывали проекты модернизации морских портов и наиболее перспективных железнодорожных маршрутов, льготное финансирование которых должна была обеспечить китайская сторона. Кроме того, Китай хотел бы взять в аренду для обработки 5% украинских сельскохозяйственных земель. Присоединение Крыма к России и последовавшие события на Донбассе создали проблемы для проектов, планировавшихся к реализации при помощи Китая. С одной стороны, некоторые транспортные проекты, которые предполагалось осуществлять в Крыму и на Востоке Украины, остались вне компетенции украинского правительства. Кроме того, в Пекине хотят убедиться в способности новых киевских властей эффективно управлять внутренними экономическими и политическими процессами.

С другой стороны, украинские элиты и СМИ разочарованы позицией КНР в отношении России. Пекин не поддержал присоединение Крыма Россией, но при этом воздержался от осуждения действий Москвы, призвав обе стороны решать спорные вопросы путем переговоров. Одновременно в Украине возникли подозрения, что корабль под китайским флагом укладывал электрокабель в Керченском проливе, помогая создать энергомост Кубань–Крым. Тем не менее Киев рассчитывает за счет помощи КНР приступить к реализации ряда инфраструктурных и социальных проектов.

В марте 2015 г. Китай выразил готовность предоставить льготный кредит 15 млрд долл. на поддержку жилищного строительства и развитие украинского рынка недвижимости. Пока предоставлен лишь пилотный кредит в размере 1 млрд долл., который должен выявить перспективность китайско-украинского сотрудничества в этой области. В июле 2015 г. было объявлено о возможности оказания Китаем помощи в развитии информационных технологий.

Дальнейшему углублению отношений препятствуют два обстоятельства. Во-первых, в Китае в контексте угрозы срыва минских соглашений существуют сомнения в стабильности ситуации в Украине и предсказуемости ее развития. Во-вторых, в украинском обществе сохраняется настороженное отношение к Китаю и его стратегии, а также до сих пор не изжили себя опасения по поводу миграционной угрозы со стороны КНР. В связи с этим следует ожидать, что реализация любых проектов предоставления экономической или гуманитарной помощи будет скрупулезно и придирчиво анализироваться украинской общественностью и СМИ.

Для **Японии**, помимо альтруистических мотивов (борьба с бедностью, улучшение жизни людей), при определении стратегии в области содействия развитию Украине определенную роль сыграли экономические факторы, связанные с потребностями японских компаний в расширении рынков сбыта и экспансии капитала. Наиболее дорогостоящие проекты в Украине, которые, согласно японской статистике, входят в ОПР, направлены на развитие местной инфраструктуры. Так, в

2004 г. Япония предоставила низкопроцентный заем на строительство терминала аэропорта «Борисполь» (110 млн долл.), а в 2016 г. выделила более 1 млрд долл. на модернизацию Бортнической станции аэрации.

Япония последовательно помогает Киеву и в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС: на эти цели в общей сложности было потрачено свыше 200 млн долл. В ответ на украинский кризис Токио предоставил 400-миллионный заем на консолидацию госбюджета, а также запустил широкий спектр проектов, включающих развитие образования, здравоохранения, возобновляемую энергетику. Таким образом, после событий в Украине Япония быстро превратилась в одного из ключевых доноров: сумма заявленных ею проектов составляет 1,84 млрд долл. (не все эти средства подпадают под определение ОПР). Помощь выделяется по следующим направлениям: содействие улучшению экономической ситуации; восстановление демократии; поощрение всенародного диалога и поддержка государственной целостности.

Что касается **Республики Корея**, то официальный Сеул проводит в отношении Украины осторожную политику, оказывая ей лишь незначительную финансовую поддержку. В сентябре 2014 г. была предоставлена гуманитарная помощь всего на 0,5 млн долл. (рис. 9.6). Киев выступил с инициативой активизировать сотрудничество с Сеулом в надежде добиться более существенных результатов. Для этого, в частности, были проведены украинско-корейские переговоры, состоявшиеся во время первого за 11 лет визита министра иностранных дел Украины П. Климкина в РК (сентябрь 2015 г.). Глава южнокорейского МИД Юн Бен Се обратился к украинскому коллеге с просьбой поддержать сотрудничество в расширении торговли, инвестиций в инфраструктуру, сельское хозяйство и информационные технологии. В этом контексте РК смогла бы рассмотреть конкретные вопросы, связанные с оказанием более разностороннего содействия развитию.

Рисунок 9.6

Объем помощи развитию Японии и Республики Корея Украине, согласно методологии ОЭСР (млн долл. США)

Источник: OECD.

Однако один щепетильный вопрос остался за рамками официальных дискуссий. В Украине в последнее время получила распространение следующая идеологическая концепция: Украина — это аналог Южной Кореи, а Россия — Кореи Северной. В связи с этим для Киева желательно, чтобы Сеул поделился концептуальными наработками: во-первых, как добиться статуса приоритетного для Запада прифронтового государства и обеспечить поддержание этого статуса в течение длительного времени; во-вторых, как достичь устойчивого экономического роста и решить основные социальные задачи, не снижая при этом значительные военные расходы. Интерес к обобщению достижений РК импонирует Сеулу, тем более что сама южнокорейская стратегия предоставления помощи базируется на успешном корейском опыте развития. В то же время на практике реализация таких планов может быть затруднена по двум причинам. Первая: стремление Киева подчеркнуть аналогию с РК малоубедительно, поскольку государство и олигархия в Украине все еще представляют собой единое целое, а в РК они всегда дистанцировались друг от друга (хотя и не кардинально). Вторая — неприемлемость аналогии между Россией и КНДР: южнокорейские власти не хотят ссориться с Москвой, которая нужна им в качестве партнера для решения проблем Корейского полуострова.

Восточноазиатские доноры: соперники и партнеры

Успехи экономического развития, которых достиг пореформенный Китай, и его стремление играть более значимую роль в определении правил глобального экономического порядка побудили некоторых исследователей заявить о наступлении «Пекинского консенсуса», пришедшего на смену «Вашингтонскому консенсусу». Однако, как представляется, в полной мере говорить об этом пока нет достаточных оснований.

Скорее, речь может идти о стремлении Китая заложить в предлагаемые партнерам варианты решения проблем большую гибкость и адаптивность мер, адекватных существующим в странах Юга экономическим и социокультурным условиям. Упомянутая адаптивность достигается постепенностью развития рыночных институтов, демократические преобразования не стоят в числе приоритетных задач, уступая место различным формам решения злободневных вопросов, связанных со взаимодействием власти и общества. На первый план выдвигаются проблемы контроля за демографическими процессами, урбанизацией, развитием инфраструктуры. Если же обратиться к конкретным аспектам экономической политики, то китайская модель подразумевает использование рыночных механизмов, открытость экономических систем, создание экспорто-ориентированных производств, базовых правовых норм, прежде всего гарантий прав инвесторов.

Приведенные выше черты, характеризующие сложившуюся при участии КНР практику содействия развитию, не только связаны с китайским опытом, но и имеют признаки, родственные южнокорейской и японской системам предоставления внешней помощи. Поэтому в определенной мере можно говорить о формирующемся «Восточноазиатском консенсусе» в отношении предпочтений при реализации ОПР.

Китай проявляет гибкость в проведении политики в области оказания зарубежной помощи, вступая при необходимости в кооперацию с прочими странами-донорами, в том числе с представителями развитых стран. Так, КНР взаимодействовала в реализации ряда проектов в странах Азии и Африки (в сфере сельского хозяйства, в борьбе с инфекционными заболеваниями) с США,

Великобританией, Австралией. АБИИ (в котором Китай играет лидирующую роль) выразил готовность к сотрудничеству с МБРР и Азиатским банком развития¹. Японии и РК также присуща готовность при необходимости координировать деятельность с западными партнерами и международными институтами.

Общей для трех стран СВА является также критика, которой подвергается их стратегия оказания помощи. Например, в КНР высказываются мнения о необходимости модифицировать системы выделения финансов и контроля за их потоками, связанными с содействием развитию иностранным государствам. Речь идет о потребности повысить роль надзорных институтов, включая парламент, при принятии соответствующих решений и контрольных поручений, поскольку при сложившейся практике эти функции сконцентрированы на уровне министерств и госбанков. Что касается реализации программ, то нарекания вызывает преобладание среди вовлеченных в этот процесс специалистов лиц с лингвистическим образованием при одновременной нехватке юристов, инженеров, экологов и др. Наконец, сомнительным, главным образом с точки зрения зарубежных партнеров Пекина, представляется упор на инфраструктурные проекты, базирующиеся на использовании льготных связанных кредитов, в результативности которых просматривается прямая заинтересованность китайских коммерческих структур².

В современных политических реалиях Китая, ограничивающих возможность функционирования независимых неправительственных организаций, следует ожидать сохранения определяющей роли государства в формировании политики предоставления помощи. В частности, этот фактор оказывается чувствительным для зарубежных гуманитарных и культурных проектов, некоторые из них, например Институт Конфуция в Индии, действуют без особого успеха. По мнению экспертов, так как в деятельности Институтов Конфуция видят отпечаток государственной политики, многие опасаются не столько их как таковых, сколько правительства КНР³.

При этом стратегия «Один пояс — один путь» объективно не ослабит, а, скорее всего, усилит учет внешнеэкономических приоритетов китайских коммерческих структур при определении целей содействия развитию других стран. Тем не менее нельзя исключать, что министерство коммерции может быть потеснено с позиции главного стратега и распределителя внешней помощи в пользу органа с менее выраженными чертами института, нацеленного на отстаивание интересов китайского бизнеса. Можно также ожидать определенной корректировки в риторике, в частности более частого употребления термина «помощь», позволяющего избегать нежелательных (коммерческих) ассоциаций при оказании Китаем содействия своим партнерам в социально-экономическом развитии.

В Японии политика ОПР, сохраняя многие ключевые характеристики, прежде всего в экономической сфере, постепенно приводится в соответствие с задачами обновленного внешнеполитического курса страны. Изменения в системе ОПР, наряду с постепенным расширением возможностей в оборонной и внешнеполитической сферах, отражают возросшую готовность Японии предпринимать активные действия на международной арене в области безопасности и развития, приводя их в соответствие со своими экономическими возможностями. Однако стремление Японии играть более заметную политическую роль может

1 Yun Sun. China's Foreign Aid Reform and Implication for Africa. URL: <http://brookings.edu/blogs/Africa-in-focus/posts/2015/07/01> (дата обращения: 07.07.2016)

2 Там же.

3 Борох О.Н. Указ. Соч. С. 99.

вызвать опасения, главным образом в странах ЮВА, относительно целей нынешних приоритетов Токио в этом регионе.

В целом характер и механизм реализации южнокорейских программ международного развития внутри страны и за рубежом оцениваются положительно. Однако в последнее время как внутренние (НПО), так и иностранные оппоненты критике подвергают: 1) излишнюю экономическую направленность помощи, ее «связанный» характер. На «связанную помощь», подразумевающую поставки южнокорейских товаров, технологий и использование южнокорейских специалистов, в 2010 г. приходилось порядка 75% ее общего объема; 2) недостаточную согласованность действий государственных, частных и общественных организаций; 3) невысокие (по мнению южнокорейских НПО) достижения в обеспечении гендерного равноправия внутри страны, что не позволяет, несмотря на официально заявленные правительством цели, оказывать адекватное содействие зарубежным партнерам в решении этого вопроса.

Типологическая близость не исключает соперничества и конкуренции Китая, Республики Корея и Японии как ведущих доноров развивающихся стран. У этих трех государств разное отношение к фундаментальным правам человека, что для Японии может стать фактором, в определяющей степени влияющим на принятие решения о предоставлении помощи. Однако несомненным приоритетом для всех трех видится стремление укрепить сопричастность наиболее перспективным глобальным трендам экономического роста и международного сотрудничества, а также поддержания безопасности. В этом контексте следует ожидать продолжения реализации стратегий Китая, Республики Корея и Японии по оказанию содействия развитию с целью решения международных проблем в увязке с национальными интересами этих государств.

В тех регионах, например, на Корейском полуострове, где существует вероятность сближения позиций по вопросам обеспечения безопасности и экономического развития, могут возникнуть условия для координации действий Пекина, Токио и Сеула. В ЮВА, наряду с примерами сотрудничества, напротив, соревнование за экономическое преимущество, а также политические амбиции могут спровоцировать усиление конкуренции программ ОПР. Соответственно, сочетание сотрудничества и соперничества будет характеризовать реализацию ОПР Китая, Республики Корея и Японии в обозримой перспективе. На постсоветском пространстве в наибольшей степени активность трех стран будет концентрироваться в Центральной Азии, в которой растущее присутствие КНР будет дополняться менее масштабными, точечными проектами Японии и РК.

Постсоветское пространство

Глава 10. Иностранная помощь постсоветским странам: динамика и структура

Распад Советского Союза привел к образованию 15 новых независимых государств (далее — ННГ) на евразийском пространстве, из которых 12 (кроме стран Балтии) дополнили число бенефициаров содействия развитию. В данной главе будут кратко освещены потребности ННГ в развитии и их изменение со временем; обозначены общие параметры распределения потоков помощи от различных групп доноров между отдельными странами и субрегионами (Восточной Европой, Южным Кавказом и Центральной Азией); дана актуальная картина распределения потоков ОПР после начала кризиса в Украине, изменившего логику поведения всех акторов на постсоветском пространстве. При этом основной фокус исследования будет направлен на выявление закономерностей в динамике объема помощи и структуре их распределения, раскрывающих сложную политико-экономическую природу содействия развитию как инструмента обеспечения национальных интересов стран-доноров. Наличие указанных закономерностей будет дополнительно проиллюстрировано на примерах Центральной Азии, выбранной по причине существенно более зримого присутствия «новых» доноров, в том числе России, и Украины, которая на протяжении четверти века была, пожалуй, ключевой зоной столкновения интересов стран Запада и Российской Федерации.

Вызовы развития и пути их преодоления

Социально-экономическое и политическое развитие стран бывшего СССР с самого начала характеризовалось достаточно высоким уровнем дивергенции. Специалисты Центра постсоветских исследований Института экономики РАН справедливо отмечают: «Новые государства с момента обретения суверенитета стали двигаться по расходящимся траекториям развития, постепенно отдаляясь от советского наследия. Общим выбором стала рыночная трансформация. Но страны использовали разные модели реформирования экономик, имели разные структурные приоритеты, разными темпами вели преобразования, по-разному включались в международные экономические отношения»¹.

В то же время ННГ объединяло то, что их потребности во внешней помощи были исключительно велики. Переход от командных к рыночным методам управления экономикой на постсоветском пространстве происходил крайне болезненно. В период с 1990 до 1995 г. ВВП государств бывшего СССР упал более чем на 40%. Масштабное сокращение социальных расходов (на здравоохранение, образование, социальное обеспечение) привело к скачкообразному росту бедности и углублению неравенства. Признаки восстановления экономик ННГ наметились только к середине 1990-х годов, однако к 2007 г. пять стран региона — Молдова, Украина, Грузия, Киргизия и Таджикистан — имели ВВП ниже, чем в 1991 г. (табл. 10.1).

¹ Новые независимые государства: сравнительные итоги социально-экономического развития / Под общ. ред. Л.Б. Вардомского. М.: Институт экономики РАН, 2012. С. 4.

Таблица 10.1

ВВП государств бывшего СССР (% к уровню 1991 г., в текущих ценах)

Страна	1991	1996	2001	2006	2011	2015	Год разворота тренда
Восточная Европа							
Беларусь	100	67,9	94,0	141,5	192,5	193,9	1996
Молдова	100	45,2	45,0	62,5	74,5	83,2	1997
Россия	100	63,1	74,5	103,3	118,3	119,8	1997
Украина	100	47,2	51,8	73,7	75,9	63,4	2000
Южный Кавказ							
Армения	100	63,3	84,2	154,7	172,5	202,6	1994
Азербайджан	100	42,7	65,2	150,2	241,1	276,5	1996
Грузия	100	39,8	49,8	74,1	93,2	109,3	1995
Центральная Азия							
Казахстан	100	69,3	88,5	141,4	185,7	219,0	1996
Киргизия	100	58,9	76,1	89,6	114,4	133,9	1996
Таджикистан	100	34,1	45,2	56,0	98,1	124,5	1997
Туркменистан	100	68,4	107,7	215,5	351,8	515,5	1998
Узбекистан	100	82,9	102,6	137,5	208,4	281,2	1996

Источник: The World Bank.

Таблица 10.2

Классификация стран бывшего СССР по уровню доходов (1991–2015 гг.)

Финансовый год (ВБ)	1993	1998	2003	2008	2013	2017
Календарный год	1991	1996	2001	2006	2011	2015
Низкий уровень доходов (L), долл. США	<= 635	<= 785	<= 745	<= 905	<= 1 025	<= 1 025
Уровень доходов ниже среднего (LM), долл. США	636– 2 555	786– 3 115	746– 2 975	906– 3 595	1 026– 4 035	1 026– 4 035
Уровень доходов выше среднего (UM), долл. США	2 556– 7 910	3 116– 9 645	2 976– 9 205	3 596– 11 115	4 036– 12 475	4 036– 12 475
Высокий уровень доходов (H), долл. США	> 7 910	> 9 645	> 9 205	> 11 115	> 12 475	> 12 475
Азербайджан	LM	L	L	LM	UM	UM
Армения	LM	L	L	LM	LM	LM
Беларусь	UM	LM	LM	LM	UM	UM
Грузия	LM	LM	L	LM	LM	UM
Казахстан	LM	LM	LM	UM	UM	UM
Киргизия	LM	L	L	L	L	LM
Молдова	LM	L	L	LM	LM	LM
Российская Федерация	UM	LM	LM	UM	UM	UM
Таджикистан	LM	L	L	L	L	LM
Туркменистан	LM	LM	LM	LM	UM	UM
Узбекистан	LM	LM	L	L	LM	LM
Украина	LM	LM	L	LM	LM	LM

Источник: Всемирный банк.

Весьма иллюстративными представляются и данные об изменении принадлежности стран постсоветского пространства к той или иной категории по уровню доходов в рассматриваемый хронологический период (табл. 10.2). Из 12 интересующих нас стран лишь две — Казахстан и Туркменистан — избежали попадания в более низкую (по сравнению с рубежным 1991 г.) категорию. Все остальные страны — как с уровнем доходом выше среднего (Беларусь и Российская Федерация), так и с уровнем дохода ниже среднего — эта участь не миновала, хотя им потребовалось разное время на возвращение в ту же категорию, что и в 1991 г. Наиболее долгим путь обратно вверх оказался для беднейших стран региона — Киргизии и Таджикистана.

Схожую динамику можно наблюдать, взяв наиболее интегральный показатель социально-экономического развития, — Индекс человеческого развития ¹, рассчитываемый Программой развития ООН с 1990 г. (табл. 10.3).

Таблица 10.3

Индекс человеческого развития стран бывшего СССР, 1991–2015 гг.

Позиция в ИЧР (2015)		1991	1996	2001	2006	2011	2015
78	Азербайджан	н/д	0,610	0,651	0,708	0,742	0,759
84	Армения	0,628	0,609	0,645	0,707	0,732	0,743
52	Беларусь	н/д	0,659	0,687	0,739	0,793	0,796
70	Грузия	н/д	н/д	0,677	0,722	0,749	0,769
56	Казахстан	0,684	0,666	0,700	0,754	0,774	0,794
120	Киргизия	0,609	0,567	0,601	0,618	0,638	0,664
107	Молдова	0,641	0,591	0,607	0,656	0,679	0,699
49	Российская Федерация	0,729	0,701	0,727	0,761	0,792	0,804
129	Таджикистан	0,611	0,522	0,543	0,586	0,613	0,627
111	Туркменистан	н/д	н/д	н/д	н/д	0,672	0,692
105	Узбекистан	н/д	н/д	0,600	0,631	0,673	0,701
84	Украина	0,701	0,661	0,683	0,723	0,739	0,743

Источник: United Nations Development Programme. Human Development Data (1990–2015).

В условиях, когда новые независимые государства постсоветского пространства остро нуждались в помощи извне, западные государства и институты (Всемирный банк, МВФ и др.) начали весьма активно предоставлять такие средства в расчете на обеспечение быстрого перехода ННГ к демократической форме

¹ Индекс человеческого развития (ИЧР), до 2013 г. «Индекс развития человеческого потенциала», — интегральный показатель, разработанный в 1990 г. группой экономистов во главе с Махбубом-уль-Хаком, рассчитываемый ежегодно для измерения уровня жизни (ВНД на душу населения по паритету покупательной способности в долларах США), ожидаемой продолжительности обучения, а также долголетия. В зависимости от значения ИЧР страны принято классифицировать по уровню развития: очень высокий, высокий, средний и низкий уровень.

правления и рыночной экономике¹. Оказываемая помощь при этом связывалась рядом политических и экономических условий².

Помощь постсоветским странам в 1992–2015 гг.

На протяжении значительной части постсоветской истории страны бывшего СССР входили в различные «части» списка стран — получателей ОПР. Так, Российская Федерация, Беларусь, Украина и Молдова вместе с другими странами Центральной и Восточной Европы были включены в «часть 2» списка КСР ОЭСР, учрежденную в 1993 г. и содержащую (ретроспективно) данные с 1990 г. Помощь этим странам квалифицировалась как «официальная помощь». Молдова была переведена в «часть I» в 1996 г., остальные три страны покинули дополнительный список в 2005 г. одновременно с его упразднением. При этом помощь России перестала учитываться как ОПР, что создает определенные сложности при представлении и обработке агрегированных статистических данных по динамике объема помощи в целом по государствам бывшего СССР³ и заставляет исследователей преимущественно оперировать цифрами по 11 странам без РФ. Что касается стран Центральной Азии и Южного Кавказа, то помощь им всегда квалифицировалась как ОПР: Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан были включены в список стран — получателей помощи КСР ОЭСР в 1992 г., а Азербайджан, Армения и Грузия — в 1993 г. Отметим, что три государства СНГ — Российская Федерация, Казахстан и Азербайджан — уже в XXI в. проявили себя не только как получатели помощи, но и как страны-доноры⁴.

Наибольшей активностью в качестве «спонсоров» транзита стран бывшего СССР к рыночной экономике и демократии отличались институты ЕС, США и ФРГ, которыми были запущены крупные программы помощи, затрагивавшие отдельные или все ННГ. Среди них — инициированная Евросоюзом Программа технической помощи странам СНГ (TACIS)⁵, американская программа помощи по Закону о поддержке свободы, Программа технической помощи ФРГ. По оценкам П. Дэвиса и П. Домбровски, в период с 1990 по 1995 г. на ФРГ пришлось почти 60% «чистой» двусторонней ОПР, а на институты ЕС — 86% всей многосторонней помощи⁶.

Всего с 1992 по 2015 г. страны постсоветского пространства (без стран Балтии) получили от всех типов доноров 101 млрд долл. США, однако результативность этой помощи специалистами оценивается довольно низко⁷.

1 Подробнее см.: Roaf J. et al. 25 Years of Transition: Post-communist Europe and the IMF. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014.

2 Подробнее см.: Davis P., Dombrowski P. International Assistance to the Former Soviet Union: Conditions and Transitions // Policy Studies Journal. 2000. No. 28. P. 68–95.

3 Здесь и далее в понятие «государства бывшего СССР» преимущественно (если не указано иное) будут включаться все постсоветские страны, кроме стран Балтии.

4 Подробнее об этом см.: Дегтерев Д.А. Российская Федерация как новый международный донор: дилеммы идентичности // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2013. Т. 8, № 2. С. 69–85; Ермолов М.О. Российский механизм международной помощи: незавершенный проект // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2015. Т. 10, № 3. С. 134–155; Де Кордые Б. Казахстан и Азербайджан как доноры гуманитарной помощи: добрались ли диверсификация доноров и каналов помощи до Южной Евразии? // Центральная Азия и Кавказ. 2014. Т. 17, Вып. 4. С. 118–130.

5 Программа TACIS реализовывалась в два этапа: с 1991 по 1999 г. (4,2 млрд евро) и с 2000 по 2006 г. (3,2 млрд евро).

6 Davis P., Dombrowski P. Op. Cit. P. 68–69.

7 Bosin Y.V. Supporting Democracy in the Former Soviet Union: Why the Impact of US Assistance Has Been Below Expectation // International Studies Quarterly. 2012. P. 1–8; Narozhna T. Foreign aid for a

Если рассматривать все государства постсоветского пространства (без стран Балтии, но включая Российскую Федерацию), то стоит отметить, что страны — члены КСР ОЭСР предоставили помощи почти в два раза больше, чем многосторонние институты, а на государства, не входящие в «клуб доноров», но отчитывающиеся перед ним, пришлось 6,6% всей помощи (табл. 10.4). Если вывести РФ как крупнейшего получателя помощи за скобки, то принципиально данная пропорция не изменится, но доля многосторонних институтов повысится (на 7 п.п.) за счет стран — членов КСР ОЭСР. В первую очередь это объясняется тем, что РФ помогали в основном «традиционные» доноры, а не многосторонние институты.

Таблица 10.4

Структура ОПР, полученной странами бывшего СССР от различных групп доноров в период с 1992 по 2015 г.

Источник ОПР	Государства бывшего СССР включая РФ (без стран Балтии)			Государства бывшего СССР не включая РФ (без стран Балтии)		
	Объемы ОПР (млн долл. США)	Доля в объеме ОПР от всех доноров (%)	Доля в глобальном объеме ОПР от соотв. категории доноров (%)	Объемы ОПР (млн долл. США)	Доля в объеме ОПР от всех доноров (%)	Доля в глобальном объеме ОПР от соотв. категории доноров (%)
Страны — члены КСР ОЭСР	63 945	63,3%	4,1%	42 292	56,1%	2,7%
Многосторонние институты	30 471	30,2%	4,8%	27 922	37,0%	6,7%
Государства, не входящие в КСР ОЭСР	6 625	6,6%	5,7%	5 167	6,9%	4,4%
Все доноры	101 041	100%	4,4%	75 382	100%	3,2%

Источник: рассчитано на основе данных ОЭСР.

Вместе с тем в общемировом масштабе эти цифры стоит признать весьма незначительными: доля государств бывшего СССР составила 4,4% (без Российской Федерации — 3,2%). При этом многосторонние институты и «новые» доноры уделяли региону чуть больше внимания. Если при анализе объемов помощи странам бывшего СССР (без стран Балтии) с учетом РФ разница в долях была не очень существенной, то с вынесением РФ за скобки она становится более заметной. Так, доля стран бывшего СССР в общем объеме помощи от многосторонних институтов в два с лишним раза превышала соответствующий показатель по помощи от стран — членов КСР ОЭСР (6,7% против 3,2%).

Важными представляются и объемы помощи странам постсоветского пространства (без РФ) в динамике. С 1992 по 2015 г. совокупные объемы помощи выросли почти втрое — с 1,72 млрд до 4,49 млрд долл. США. Однако большую часть

post-euphoric Eastern Europe: the limitations of western assistance in developing civil society // Journal of International Relations and Development. 2004. Vol. 7, No. 3. P. 243–266; United States General Accounting Office. Report to the Chairman and to the Ranking Minority Member, Committee on Banking and Financial Services, House of Representatives. Foreign Assistance: International Efforts to Aid Russia's Transition Have Had Mixed Results. 2000. URL: <http://www.gao.gov/assets/160/156835.pdf> (дата обращения: 31.01.2018)

прироста обеспечили многосторонние институты и «новые» доноры, предоставляющие отчетность в КСР ОЭСР¹, объемы помощи от которых выросли более чем в 10 раз. Что касается помощи от «традиционных» доноров, то они уже четверть века остаются в диапазоне от 1,5 млрд до 2,2 млрд долл. в год. «Пиковые» значения пришлось на 2002 г. (первый год после терактов 11 сентября 2001 г.), 2008 г. (год грузино-юго-осетинского конфликта) и 2014–2015 гг. (после начала кризиса в Украине).

Крупнейшим получателем иностранной помощи на постсоветском пространстве стала Российская Федерация. Хотя, как уже говорилось, помощь РФ перестала учитываться в статистических базах ОЭСР с 2005 г., на Россию приходится четверть всей ОПР, полученной странами СНГ после распада СССР (табл. 10.5).

Таблица 10.5

Распределение ОПР, полученной государствами бывшего СССР с 1992 по 2015 г., между отдельными странами и субрегионами

	Объем ОПР от всех доноров (млн долл. США, в постоянных ценах 2015 г.)	Доля в общем объеме помощи странам бывшего СССР, %	Место в списке получателей помощи
Россия	25 660	25,4%	1
Восточная Европа			
Беларусь	2 566	2,5%	11
Молдова	4 867	4,8%	7
Украина	15 046	14,9%	2
Всего по субрегиону	22 478,9	22,2%	
Южный Кавказ			
Азербайджан	4 431	4,4%	8
Армения	6 679	6,6%	5
Грузия	9 731	9,6%	3
Всего по субрегиону	20 840	20,6%	
Центральная Азия			
Казахстан	4 187	4,1%	10
Киргизия	7 646	7,6%	4
Таджикистан	5 493	5,4%	6
Туркменистан	903	0,9%	12
Узбекистан	4 323	4,3%	9
Всего по субрегиону	22 552	22,3%	
Региональные программы	9 511	9,4%	
Итого	101 041	100%	

Источник: рассчитано на основе данных ОЭСР.

¹ С 2010 г. такую отчетность (в агрегированном виде) предоставляет и Российская Федерация.

Россия получила больше помощи, чем любой из трех субрегионов постсоветского пространства. При этом еще 9,4% пришлось на помощь, не имеющую страновой привязки. Вероятнее всего, главным бенефициаром этих средств также была Российская Федерация. Значимость РФ как реципиента иностранной помощи наиболее ярко иллюстрирует постдефолтный 1999 г., когда помощь РФ составила почти столько же, сколько всем странам постсоветского пространства (2,66 млрд и 3,03 млрд долл. соответственно). При этом Россия и сама предоставляла помощь другим странам СНГ, сделав в середине 2000-х годов осознанную ставку на превращение в государство-донора.

Среди остальных стран бывшего СССР крупнейшими получателями помощи стали Украина (14,9% общего объема помощи), Грузия (9,6%) и Киргизия (7,6%), именно в этих странах в первой половине 2000-х годов произошли «цветные» революции. Степень заинтересованности крупнейших западных стран-доноров в использовании ресурсов внешней помощи для обеспечения своих политических интересов в этих государствах, вступивших в очередной переходный период, была наибольшей.

Гипотеза о преобладании политических мотивов в предоставлении помощи странам бывшего СССР подтверждается анализом динамики абсолютных объемов помощи по отдельным субрегионам. На рис. 10.1 хорошо видны два скачка в объемах помощи странам Южного Кавказа (2008–2009 гг.), а также странам Восточной Европы (2014–2015 гг.). Эти скачки, без сомнения, обусловлены резким увеличением помощи Грузии после грузино-юго-осетинского конфликта 2008 г. (на 133%) и Украине — после начала политического кризиса 2014 г. (на 76 %).

Рис. 10.1
Распределение средств ОПР между основными субрегионами бывшего СССР с 1992 по 2015 г., млн долл. США в постоянных ценах 2015 г.

Источник: ОЭСР.

Любопытную информацию также можно извлечь, отслеживая максимальные показатели по объемам ОПР, полученной каждой страной в рассматриваемый период. Для большей части государств максимальные показатели приходятся на один из двух периодов — 2008–2010 гг. и 2014–2015 гг. С нашей точки зрения, это можно объяснить опять-таки всплеском внимания к постсоветскому пространству со

стороны зарубежных доноров — в первую очередь стран Запада — после грузино-юго-осетинского конфликта и начала кризиса в Украине.

Распределение потоков помощи после кризиса в Украине

События в Украине заставили активизироваться одновременно и страны Запада, и Российскую Федерацию. В случае с РФ они ускорили и масштабировали изменения, которые начали происходить в сфере содействия международному развитию уже с 2012 г. — после возвращения на пост Президента В.В. Путина, в соответствии с общей логикой эволюции российской внешней политики. Среди таких изменений следует отметить акцент на понимании СМР как политического инструмента, выразившийся в замене ориентированной на стандарты КСР ОЭСР Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию 2007 г. «Концепцией государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию» (курсив мой. — В.Б.); в повышении значимости данного направления деятельности государства на международной арене; смещении акцента от многосторонних на двусторонние программы; изменении секторальных приоритетов; увеличении помощи странам постсоветского пространства¹.

Сравнительный анализ распределения потоков ОПР между отдельными странами и регионами постсоветского пространства в 2015 г. (табл. 10.6) с общими значениями за весь постсоветский период позволяет выявить довольно значимые изменения.

Таблица 10.6

Распределение ОПР, полученной государствами бывшего СССР в 2015 г., между отдельными странами и субрегионами

	Объем ОПР в 2015 г. (млн долл. США)	Доля в общем объеме помощи странам бывшего СССР, %	Место в списке получателей помощи
Восточная Европа			
Беларусь	104,59	2,3%	8
Молдова	312,56	7,0%	7
Украина	1 457,84	32,5%	1
Всего по субрегиону	1 874,99	41,8%	
Южный Кавказ			
Азербайджан	69,70	1,6%	10
Армения	347,64	7,7%	6
Грузия	447,67	10,0%	4
Всего по субрегиону	865,01	19,3%	
Центральная Азия			
Казахстан	82,64	1,8%	9
Киргизия	770,00	17,1%	2
Таджикистан	426,37	9,5%	5
Туркменистан	23,62	0,5%	11
Узбекистан	447,83	10,0%	3
Всего по субрегиону	1 750,46	39,0%	
Итого	4 490	100%	

Источник: ОЭСР.

¹ Подробнее см.: *Бартенев В.И.* Содействие международному развитию как инструмент внешней политики Российской Федерации: уроки украинского кризиса // Вызовы для России в меняющемся мире. Мировое развитие. Вып. 14. Отв. ред. Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова, Е.В. Шумицкая. Т. 14. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 76–91.

В первую очередь следует отметить кардинальное перераспределение финансовых потоков между тремя основными субрегионами. В отличие от более или менее равномерного распределения, наблюдаемого при анализе средних значений за весь период, в 2015 г. на страны Восточной Европы и Центральной Азии пришлось в два раза больше помощи, чем на государства Южного Кавказа. Если «рывок» первого субрегиона обусловлен увеличением помощи со стороны стран Запада, то «рывок» Центральной Азии — весьма существенным увеличением объемов помощи со стороны Российской Федерации и Турецкой Республики. Например, Киргизия в последние годы стала крупнейшим получателем российской ОПР и сегодня заняла прочное второе место в рейтинге «любимчиков» доноров на постсоветском пространстве после Украины. Наименьшие объемы ОПР на постсоветском пространстве в последние годы получают наиболее богатые страны региона — Азербайджан, Казахстан и Туркменистан.

Еще более интересная картина наблюдается при анализе объемов ОПР, предоставленной в виде грантов, т.е. безвозмездно (табл. 10.7).

Таблица 10.7

Ключевые показатели ОПР и зависимости от внешней помощи по странам бывшего СССР (кроме стран Балтии и РФ, 2015 г.)

	ОПР (млн долл. США)				Показатели зависимости от внешней помощи (%)			
	Всего	На душу населения	Гранты	Техническое содействие	ВНД	Капиталовложения	Импорт товаров, услуг и капиталов	Расходы федерального бюджета
Восточная Европа								
Беларусь	105	11	59	51	0,2	0,6	0,3	0,7
Молдова	313	88	189	70	4,4	21,0	6,5	14,0
Украина	1,458	32	741	265	1,6	10,5	2,7	4,3
Южный Кавказ								
Азербайджан	70	7	62	30	0,1	0,5	0,3	0,5
Армения	348	115	150	27	3,2	15,9	7,1	13,1
Грузия	448	120	252	80	3,3	10,0	4,4	12,5
Центральная Азия								
Казахстан	83	5	76	56	0,0	...	0,1	0,3
Киргизия	769	129	630	69	12,1	33,7	15,2	52,5
Таджикистан	426	50	408	32	4,4	..	12,1	..
Туркменистан	24	4	18	9	0,1	..	..	..
Узбекистан	448	14	82	35	0,7	2,8	..	..

Источник: Всемирный банк (World Development Indicators: Aid dependency).

В 2015 г. Киргизия отставала по данному показателю от Украины незначительно, а третье место среди стран бывшего СССР занял Таджикистан. Узбекистан, также вошедший в пятерку крупнейших получателей помощи по итогам 2015 г., оказался в

аутсайдерах, поскольку подавляющая часть ОПР была предоставлена ему в виде льготных кредитов, предусматривающих последующую ликвидацию задолженности.

Что касается зависимости от внешней помощи, то здесь однозначным «антилидером» в регионе является Киргизия — единственное государство постсоветского пространства, помощь которому составляет более 10% ВНД, треть объема капиталовложений и более половины (!) расходной части федерального бюджета. По данному показателю Киргизия входит в пятерку самых зависимых от внешней помощи государств мира. Весьма существенную долю расходной части бюджета помощь со стороны зарубежных стран составляет в Молдове, Армении, Грузии и Таджикистане.

По объему ОПР на душу населения лидером среди стран бывшего СССР также является Киргизия, которая несколько опережает главного «любимчика» доноров на постсоветском пространстве в последние 10 лет — Грузию. Замыкают неформальный рейтинг, как и ранее, Азербайджан, Казахстан и Туркменистан, объемы помощи которым носят скорее символический характер.

Распределение ОПР, получаемой различными государствами постсоветского пространства, между отдельными секторами достаточно сильно варьирует — как в пределах всего региона, так и в рамках отдельных субрегионов. Выявить какие-либо значимые закономерности в объемах помощи, выделяемой в отдельные секторы, и определить их детерминанты довольно проблематично. То же самое касается и такого важного показателя, как доля помощи, предоставляемой по двусторонним каналам (табл. 10.8).

Таблица 10.8

*Доля ОПР, предоставленной государствам бывшего СССР
в 2015 г. по двусторонним каналам (%)*

Восточная Европа	
Беларусь	66,4
Молдова	61,0
Украина	79,3
Южный Кавказ	
Азербайджан	61,0
Армения	32,4
Грузия	44,5
Центральная Азия	
Казахстан	60,7
Киргизия	72,5
Таджикистан	36,4
Туркменистан	50,1
Узбекистан	44,1

Источник: ОЭСР.

Еще несколько лет назад анализ данного параметра на примере помощи странам Центральной Азии позволял обнаружить очевидную закономерность: доля помощи на двусторонней основе была в 1,5–2 раза выше в более богатых государствах (Казахстане и Туркменистане) региона, чем в более бедных (Киргизии, Таджикистане и Узбекистане). Эти различия мы связывали со стремлением стран-доноров минимизировать риски вовлечения в государства с менее эффективными

институтами государственного управления¹. Наблюдаемое сегодня нарушение данной закономерности, особенно явное в случае Киргизии, которая получает почти 3/4 ОПР по двусторонним каналам, с нашей точки зрения обусловлено укреплением в регионе роли «новых» доноров, таких как Российская Федерация и Турция, которые менее связаны догмами предоставления СМР, характерными для «традиционных» доноров, и готовы использовать двустороннюю помощь в качестве максимально эффективного инструмента обеспечения лояльности правительства страны-получателя независимо от эффективности ее государственных институтов, уровня коррупции и других параметров. Впрочем, «традиционные» доноры также готовы действовать прагматично, и наилучшим образом это иллюстрирует случай Украины.

Структура донорского сообщества

Те или иные проекты в странах бывшего СССР реализуют почти все «традиционные» и «новые» доноры, а также многосторонние организации. Однако налицо довольно высокая степень «монополизации» девелопменталистских усилий: на первые 5 крупнейших стран-доноров в большинстве стран приходится около 3/4 всей помощи, на первые 10 — около 90%, а оставшийся объем помощи распылен «тонким слоем» между несколькими десятками стран и организаций, масштабы вовлечения которых символические.

Пожалуй, наибольший интерес — с точки зрения выявления политико-экономических детерминант предоставления ОПР на постсоветском пространстве — представляет анализ распределения потоков помощи между отдельными донорами, или иерархия доноров. Среди всех стран — членов КСР ОЭСР, «новых» доноров, предоставляющих отчетность в КСР ОЭСР, и многосторонних организаций только три актора входят в десятку крупнейших доноров в каждом из 11 государств — получателей ОПР в регионе: США, ЕС и Германия (см. приложение). При этом США и ЕС входят в тройку крупнейших доноров в большинстве стран. США занимают первое место лишь в двух странах, причем отнюдь не самых крупных и геополитически значимых (Молдова и Туркменистан), а ЕС — в четырех, включая все страны Южного Кавказа. Важно отметить, что в большинстве стран присутствие участников «большой тройки» весьма зримое: так, США оказывают 28,4% всей помощи, поступающей в Молдову, Германия — 25,5% ОПР, которую получает Украина. Совершенно очевидно, что при такой доле в общем портфеле ОПР голос этих стран как представителей донорского сообщества в указанных государствах слышен весьма отчетливо.

Среди «новых» доноров, предоставляющих отчетность в КСР ОЭСР, наиболее заметное место на постсоветском пространстве вполне закономерно занимают Россия и Турция, на каждую из которых приходится по четыре места в первой десятке. При этом показательно, что Турция в большинстве случаев занимает в этих условных рейтингах доноров более высокие места, чем Россия, что в очередной раз указывает на необходимость интенсификации российских усилий на данном направлении развития международного взаимодействия с сопредельными странами.

¹ *Сергеев В.М., Казанцев А.А., Бартенев В.И.* Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия (рабочая тетрадь) // Российский совет по международным делам. М.: Спецкнига, 2013. С. 18–19.

В том, что касается многосторонних доноров, обращают на себя внимание весьма уверенные позиции, занимаемые в структуре ОПР на постсоветском пространстве глобальными «вертикальными» фондами, такими как Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией (далее — Глобальный фонд), Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации (ГАВИ). Так, Глобальный фонд входит в десятку крупнейших доноров в 9 странах из 11 (кроме Армении и Таджикистана) и по этому показателю существенно опережает любой из многосторонних банков развития. С точки зрения абсолютных объемов, роль льготных «окон» Группы Всемирного банка и Азиатского банка развития (АБР), а именно Международной ассоциации развития (МАР) и особенно Специального фонда АБР, представляется более значимой в странах Южного Кавказа и Центральной Азии. Необходимо упомянуть также о роли ОБСЕ в Центральной Азии: данная организация входит в десятку крупнейших доноров в Казахстане, Таджикистане и Туркменистане.

Отдельно следует отметить достаточно явные различия в структуре донорского сообщества по субрегионам, которые также отражают политизацию потоков СМР. Так, Скандинавские страны наиболее активно проявляют себя в странах Восточной Европы, значительно менее заметно — на Южном Кавказе и ограничиваются предоставлением малозначимых объемов помощи странам Центральной Азии. Не менее отчетливо обозначают свои интересы Польша и Румыния: первая представлена в десятке крупнейших доноров только в двух сопредельных с ней странах — Беларуси и Украине, а Румыния — только в соседней Молдове, где она занимает пятое место.

Что касается незападных доноров, то подобную политически мотивированную избирательность в распределении средств между странами постсоветского пространства демонстрирует также Турецкая Республика. Турция активно проявляет себя как донор исключительно в близких ей в культурном плане и значимых с геополитической и геоэкономической точек зрения тюркоязычных государствах Южного Кавказа и Центральной Азии — Азербайджане, Казахстане, Киргизии и Туркменистане. В последних трех странах Турция входит в тройку крупнейших доноров, опережая «тяжеловесов» из числа членов КСР ОЭСР, многосторонние организации, а в ряде случаев и Российскую Федерацию.

Приведенные выше параметры достаточно наглядно характеризуют распределение потоков ОПР на постсоветском пространстве, однако они не обеспечивают полную картину, поскольку в них не отражены данные о помощи от «новых» доноров, не отчитывающихся перед КСР ОЭСР, — КНР, Катара, Саудовской Аравии, Ирана. Особенно велики различия между статистикой ОЭСР и реальным положением дел в Центральной Азии, где указанные «новые» доноры демонстрируют наибольшую активность.

Особенности распределения помощи в странах Центральной Азии

В структуре потоков финансовых средств, выделяемых на цели СМР «традиционными» донорами, Центральная Азия занимает в целом периферийное место по сравнению с другими регионами мира. Доля ЦАР в глобальных потоках помощи от стран КСР ОЭСР никогда не превышала 1%. Весьма показательно, что наибольшей она была не в кризисные годы, а в 2002 г. — 0,96%. Даже если взять

отдельно Азию, то на страны ЦАР в 2010–2014 гг. пришлось лишь 3,2% помощи этому макрорегиону¹.

Данные по «нетрадиционным» донорам и здесь отличаются весьма существенно. Доля ЦАР в общем объеме предоставленной ими ОПР составила 5,5% в 2000 г., 3,2% в 2010 г. и 2,8% в 2015 г., при том что совокупные глобальные объемы помощи, «запротоколированные» в базе ОЭСР, за тот же период увеличились в 17 (!) раз — с 1 млрд до 17,6 млрд долл. Устойчиво высокие показатели объясняются тем, что интерес к региону проявляют наиболее крупные доноры из числа стран, предоставляющих отчетность в ОЭСР, — Российская Федерация, Турция и арабские доноры.

Вместе с тем в пересчете на душу населения показатели Киргизии (129 долл.) значительно превышают не только среднемировые (20,8 долл.), но и таких «любимчиков» доноров на постсоветском пространстве, как Грузия (120 долл.) или Армения (115 долл.). В остальных странах ЦАР внешняя помощь не играет сколько-либо существенной роли в финансировании развития. Показатели объема помощи в расчете к ВВП не превышают 0,7%, а в пересчете на душу населения находятся в диапазоне от 5 до 14 долл., по данным на 2015 г.

Плотность присутствия «традиционных» доноров в регионе сравнительно невысокая. Формально странам Центральной Азии помогают почти все члены КСР ОЭСР, включая Еврокомиссию, но роль большинства стран скорее номинальная. К числу действительно значимых партнеров из «традиционных» доноров можно отнести лишь США, Японию, Германию, Швейцарию и Великобританию (на них в общей сложности приходится более 95% двусторонней помощи региону от членов «клуба доноров»), а также институты Европейского союза. Первые пять мест в списке крупнейших доноров той или иной страны почти во всех случаях заняты кем-нибудь из этой группы.

Из «новых» доноров наибольшую активность в регионе демонстрируют Китай и Российская Федерация, а также Турция и арабские доноры. В последние годы свой донорский потенциал, особенно в сфере гуманитарной помощи, наращивает Казахстан, который закономерно сделал помощь сопредельным государствам главным приоритетом своей программы СМР. Первая тройка реципиентов казахстанской помощи выглядит следующим образом: Афганистан, Киргизия и Таджикистан².

Среди многосторонних организаций-доноров наиболее заметную роль играют АБР и Всемирный банк (Международная ассоциация развития (МАР) в Таджикистане и Киргизии), а также глобальные «вертикальные» фонды.

В то же время нельзя забывать, что именно в Центральной Азии в наибольшей степени проявляются уже упомянутые различия между статистическими данными ОЭСР и реальным положением дел. Эти различия хорошо отражает структура помощи, предоставляемой одному из крупнейших реципиентов помощи в регионе — Таджикистану, в том виде, в котором ее представляет Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан (ГКИУГИ РТ).

Если по данным ОЭСР крупнейшим донором Таджикистана является Азиатский банк развития, а из стран-доноров — Швейцария, то по данным ГКИУГИ

1 OECD. Development aid at a glance. Statistics by region. 4. Asia. 2016. P. 8. URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/4%20Asia%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf> (дата обращения: 08.01.2017)

2 Де Кордые Б. Указ. Соч. С. 127.

РТ с большим отрывом лидирует Китай. На него приходится в общей сложности 38,7% всех средств внешней помощи, предоставленной Таджикистану в 2002–2015 гг., т.е. немногим меньше, чем на пятерку крупнейших доноров из числа стран — членов КСР ОЭСР, в именно США (12,4%), ЕС (12,3%), Японию (9,6%), Германию (7,6%) и Швейцарию (5,6%), вместе взятых¹.

Помимо Китая в статистике ОЭСР нет данных о помощи странам ЦАР со стороны Саудовской Аравии и Ирана. В объеме средств за 2002–2015 гг., поступивших в Таджикистан, судя по данным ГКИУГИ РТ, их доля достаточно заметна (1,7 и 1,2% соответственно) и превышает долю помощи от большинства более мелких «традиционных» доноров, а также РФ (0,6%).

В абсолютных цифрах объемы помощи странам Центральной Азии за четверть века их существования как независимых государств выросли на порядок. В течение 1990-х годов они увеличились в 15 раз — с 31,2 млн долл. в 1992 г. до 455 млн в 2000 г., после чего рост ОПР продолжился, но уже существенно более низкими темпами. Мощным стимулом к наращиванию объемов помощи региону послужили теракты 11 сентября 2001 г. и последующая военная операция США и сил международной коалиции в Афганистане. Сопредельным с Афганистаном странам ключевые мировые доноры стали уделять повышенное внимание. На 2002 г. пришелся один из самых заметных скачков: +35% по отношению к предыдущему году. Пиковые значения были достигнуты в годы мирового финансового и экономического кризиса: 880 млн долл. в 2008 г. и 865 млн в 2009 г. В текущем десятилетии, напротив, произошло существенное снижение объемов ОПР для ЦАР, которые в последние пять лет остаются в диапазоне 540–690 млн долл. в год. В общемировом масштабе эти цифры весьма невелики: регион в целом получает минимум в три раза меньше средств, чем любое государство из первой десятки реципиентов, и в шесть раз меньше, чем соседний Афганистан.

Объемы помощи странам ЦАР со стороны государств, не являющихся членами КСР ОЭСР, также росли. За последние годы они увеличились с 60 млн долл. в 2000 г. до 211 млн в 2010 г. и до 503 млн в 2015 г. В результате существенно изменилось соотношение помощи от стран — членов КСР ОЭСР и «новых» доноров. Если в 2000 г. помощь от «новых» доноров составляла 13% объема ОПР от «традиционных» доноров, то в 2010 г. — уже 31%, а в 2015 г. — 86%. При этом необходимо отметить совершенно иную динамику объема помощи от «новых» доноров. Так, по данным ОЭСР нельзя выявить никакого значимого увеличения объемов помощи от этой группы после терактов 11 сентября 2001 г. и начала афганской кампании, а наиболее существенное увеличение абсолютных объемов приходится на 2010-е годы, что, с нашей точки зрения, объясняется предоставлением отчетности в ОЭСР Россией.

Особого внимания заслуживает динамика соотношения объемов помощи, предоставляемой соответственно странами — членами КСР ОЭСР, странами, не входящими в КСР, и многосторонними институтами (табл. 10.9). На протяжении большей части рассматриваемого периода помощь от членов КСР ОЭСР превосходила помощь от других двух групп доноров, причем в 2000–2010 гг. в разные годы на нее приходилось от 50 до 72% (максимальные значения

1 Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан. Отчет о внешней помощи 2015. Душанбе, 2016. С. 19. URL: http://amcu.gki.tj/index.php?option=com_content&task=view&id=153&Itemid=215 (дата обращения: 08.01.2017)

наблюдались в первые годы после терактов 11 сентября). Однако в последние пять лет этот показатель снизился до 35–40%, а в 2015 г. составил 30,8%. На этом фоне доля «новых» доноров выросла за 15 лет с 8,0% до 26,5%, причем за последние пять лет этот показатель практически удвоился (с 14 до 26,5%). Что касается помощи от многосторонних институтов, то в первой половине 2000-х годов она составляла почти 20%, но в настоящее время достигает 40%.

Таблица 10.9

Основные показатели СМР, предоставленной странам ЦАР после распада СССР (1992–2015 гг., млн долл. США в текущих ценах)

	1992	1995	2000	2005	2010	2015
Казахстан	12,07	64,83	189,19	225,29	211,80	82,64
Киргизия	21,08	284,67	214,71	267,48	383,92	769,00
Таджикистан	11,84	65,08	124,09	252,44	433,14	425,86
Туркменистан	6,59	30,7	35,53	29,05	43,80	23,62
Узбекистан	1,51	83,72	186,44	169,07	234,45	447,83
Общерегиональные программы	..	..	4,43	9,99	203,85	149,48
Объемы помощи региону (все доноры)	53,09	529	754,39	953,32	1510,96	1898,43
Объемы помощи региону («традиционные» доноры)	31,17	250,24	454,92	533,18	688,46	584,86
Объемы помощи региону («новые» доноры)	21,63	16,93	60,26	139,46	211,37	502,83
Объемы помощи региону (многосторонние доноры)	0,29	234,79	224,80	258,88	564,53	761,05
Доля «традиционных» доноров	58,7%	47,3%	60,3%	55,9%	45,6%	30,8%
Доля «новых» доноров	40,7%	3,2%	8,0%	14,6%	14,0%	26,5%
Доля многосторонних доноров	0,5%	44,4%	29,8%	27,2%	37,4%	40,1%
Соотношение помощи от «новых» и «традиционных» доноров	69,4%	6,8%	13,2%	26,2%	30,7%	86,0%

Источник: ОЭСР. Долевые показатели рассчитаны автором.

Одновременно с анализом макропоказателей в целях учета различий в статистике по «традиционным» и «новым» донорам и различий в интересах, которые они преследуют в регионе, мы провели анализ массива статистических данных отдельно по каждой группе доноров и сопоставили полученные результаты. Наиболее интересные из них представлены ниже.

Распределение потоков помощи от членов КСР ОЭСР между отдельными странами претерпело существенные изменения со временем. В начале 2000-х годов крупнейшими реципиентами были Казахстан и Узбекистан (что вряд ли может показаться удивительным, учитывая их существенно более высокие демографические показатели), на которые приходилось в среднем по 30% ОПР в год¹, а на существенно менее развитые и более нуждающиеся в помощи Киргизия и

¹ Отметим, что объемы помощи Узбекистану, достигшие пика в 2004 г. (209 млн долл.), после событий в Андижане в 2005 г. стали заметно снижаться и к концу десятилетия составили лишь 85 млн долл.

Таджикистан — почти вдвое меньше. В последние пять лет Казахстан получает лишь символические объемы помощи, в результате чего его доля остается в диапазоне 1–5%, а Киргизия и Таджикистан стали получать по 25–30% всех средств, поступающих в регион. Необходимо отметить почти двукратный рост — с 98 млн до 172 млн долл. — помощи Узбекистану в 2015 г., что служит индикатором возобновления интереса доноров к данной стране. Доля Туркменистана, которая в первые годы после распада СССР составляла весомые 17–18%, в последующем снизилась многократно.

Страновое распределение помощи от «новых» доноров выглядит совсем иначе. Обращают на себя внимание их готовность выделять существенно бóльшие объемы помощи более богатым Казахстану и Туркменистану, отсутствие внимания Таджикистану (доля помощи данной стране в общерегиональном пуле в последние 15 лет никогда не превышала 10%), а также беспрецедентно высокая доля Киргизии, что также объясняется наращиванием объемов помощи со стороны России.

Описанные выше изменения укладываются в некую общую логику. Страны — члены КСР ОЭСР, представляющие коллективный Запад, успели разочароваться в перспективах укрепления своего политического влияния в регионе и сегодня не готовы тратить столько средств, сколько раньше, в виде официальной помощи развитию, предпочитая льготным потокам каналы, где есть возможность получить коммерческую выгоду, т.е. прочее официальное финансирование. Одновременно, предоставляя ОПР, они в имиджевых целях готовы в большей степени исходить именно из девелопменталистских интересов, отталкиваясь от масштабов потребностей той или иной страны в развитии, которые в случаях Киргизии и Таджикистана несравненно больше, чем у Казахстана и тем более Туркменистана. Те же самые факторы позволяют им упрощать себе жизнь, предоставляя значительно бóльшую часть средств в виде целевого финансирования в различные многосторонние институты, а также запуская крупные региональные программы в социальных секторах, распространяющиеся на все страны региона. Это позволяет им не тратить время и силы большого числа своих специалистов, которые могут принести бóльшую пользу в других регионах, на разработку индивидуализированных программ в потерявшем свою прежнюю значимость регионе мира.

Резкий рост помощи региону со стороны «новых» доноров и меньшая предсказуемость их поведения объясняются прямо противоположными причинами. С одной стороны, «новые» доноры не обременены необходимостью выполнять установки КСР ОЭСР в отношении тех или иных секторальных или страновых приоритетов и могут без всяких ограничений использовать помощь для продвижения своих политических и коммерческих интересов в отдельных странах, в том числе и наиболее богатых и наименее нуждающихся в помощи. С другой стороны, для «новых» доноров ЦАР имеет куда большее значение, чем для «традиционных»: интересы РФ, Китая или Турции сегодня гораздо четче артикулированы, нежели интересы европейских стран или даже США. Все это делает «новых» доноров более склонными к прямому использованию инструментов внешней помощи для продвижения своих интересов в отдельно взятом государстве через страновые программы, чем к распылению средств по региональным программам с менее зримыми дивидендами.

Особенности распределения помощи в Украине

Среди стран бывшего СССР — реципиентов иностранной помощи, Украина, безусловно, стоит особняком. Страна, занимавшая второе место после Российской Федерации по численности населения и объемам промышленного и сельскохозяйственного производства и обладавшая богатыми полезными ископаемыми, имела неплохие стартовые позиции для развития в качестве независимого государства. Однако в силу разных причин, неоднократно описанных в специальной литературе, процесс реформ в стране в 1990-е годы происходил крайне болезненно. Быстрыми темпами экономика страны стала развиваться только с начала 2000-х годов. В то же время Украина оказалась в числе стран, наиболее сильно пострадавших от мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. (падение ВВП было одним из самых значительных в глобальном масштабе и составило катастрофические 14,8%).

Несмотря на высокие темпы роста в отдельные периоды, многие социальные проблемы в стране оставались нерешенными, что в сочетании с напряженным поиском национальной идентичности, несомненно, создавало условия для дестабилизации обстановки. В 2004 г. в рамках «Оранжевой революции» выплеск политической активности произошел без кровопролития, но десять лет спустя — в 2014 г. — этого избежать уже не удалось. После государственного переворота, завершившегося свержением президента В. Януковича и известными событиями в Крыму и на юго-востоке страны, экономика Украины, стагнировавшая до этого в течение нескольких лет, понесла колоссальные потери. Хотя в последние два года она демонстрирует тенденцию к оздоровлению (рост ВВП по итогам 2016 г. составил 2,3%), процесс выхода на предкризисные показатели даже в отсутствие дальнейшей эскалации напряженности на Донбассе займет десятилетия.

Большие потребности Украины в развитии и объективная заинтересованность стран Запада в ослаблении российского влияния в этой стране предопределили активное использование «традиционными» донорами и многосторонними финансовыми институтами инструментов помощи развитию для реализации своих интересов. С момента распада СССР Украина получила больше средств в виде ОПР, чем любая другая страна постсоветского пространства, кроме РФ. Всего с 1992 по 2015 г. иностранные доноры оказали Украине помощь на сумму более 15 млрд долл., что составило почти 15% помощи странам бывшего СССР (для сравнения: ближайший «преследователь» — Грузия — получила за тот же период 9,7 млрд долл.).

В 1990-е годы объемы помощи Украине отличались своей волатильностью: год от года они могли меняться разнонаправленно. Мощный всплеск интереса доноров и повышательный тренд наметились лишь в 1998–1999 гг., когда помощь достигла почти 800 млн долл., что могло быть связано с необходимостью стабилизации макроэкономической ситуации в стране в связи с дефолтом в соседней Российской Федерации. Однако после этого объемы помощи вновь стали снижаться и к 2003 г. опустились до значений 1993 г.

После «Оранжевой революции» показатели стали медленно расти, причем рост продолжился и с приходом к власти В. Януковича, однако на пиковые значения конца 1990-х годов они и не вышли до 2013 г. (рис. 10.2). Следует отметить, что за период правления В. Януковича (2010–2014 гг.) Украина получила чуть больше помощи, чем во время правления В. Ющенко (2005–2010 гг.), казалось бы, более благоприятное для реализации интересов «традиционных» доноров в стране. Таким образом, государства Запада и многосторонние институты сохраняли устойчивый

интерес к оказанию содействия развитию Украины. Это, в свою очередь, способствовало укреплению в стране позитивного образа Запада в целом и США и ЕС в частности и сыграло определенную роль в формировании предпосылок политического кризиса в конце 2013 — начале 2014 г.

Рисунок 10.2

Объем ОПР, предоставленной Украине в 1992–2015 гг.
(млн долл. США, в текущих ценах)

Источник: ОЭСР.

После событий на Майдане Украина стала пользоваться особым вниманием со стороны донорского сообществ: за два года (2014–2015 гг.) объемы ОПР выросли вдвое — с 0,7 млрд до 1,47 млрд долл. Доля помощи в ВВП страны возросла с 0,44% в 2013 г. до 1,63% в 2015 г.¹ Общее количество проектов выросло за тот же период на 50% — с 1391 до 2019.

Вместе с тем для такой крупной страны, как Украина, эти цифры в расчете на душу населения (32 долл. на человека) не столь внушительны и почти в четыре раза уступают соответствующим показателям Армении, Грузии или Таджикистана. Возможно, это отчасти связано с тем, что Украина относится к странам с уровнем доходов ниже среднего, и внешние игроки предоставляют ей финансирование не только на льготной, но и на коммерческой основе (хотя по показателю доли прочих официальных потоков в ОПР Украина значительно уступает Турции и Казахстану).

Весьма любопытны данные по отдельным видам помощи. Так, до кризиса в Украине наблюдалось существенное увеличение доли многосторонней помощи, которая с 2000 по 2013 г. выросла в 3,5 раза — с 16 до 54,8% (в первую очередь за счет помощи со стороны институтов ЕС). Однако в 2014–2015 гг. этот показатель упал до 20,9%. Несмотря на очевидное ослабление институтов управления в Украине после начала политического кризиса в 2014 г., государства — члены

1 База данных AidFlows.

КСР ОЭСР в 2015 г. предоставили украинскому правительству по двусторонним каналам 79,1% помощи — это абсолютный рекорд для стран бывшего СССР. С нашей точки зрения, это свидетельствует об уже неоднократно отмечавшейся готовности «традиционных» доноров жертвовать принципами «благого управления» помощью и эффективного риск-менеджмента ради более эффективного достижения национальных интересов в той или иной стране.

В течение длительного времени ключевую роль среди «традиционных» доноров в Украине играли США и ФРГ (табл. 10.10). Также стоит отметить заметно усилившуюся в последние годы роль Канады. С нашей точки зрения, это объясняется и наличием в Канаде крупной группы лиц, имеющих украинские корни (порядка 1,25 млн человек по данным переписи 2011 г.), которые активно отстаивают перед правительством необходимость увеличения помощи Украине — как в области развития, так и в области безопасности. В число крупнейших доноров входит Польша (10-е место по итогам 2015 г.), что также отражает традиционную заинтересованность данной страны в расширении своего влияния на юго-восточном направлении.

Таблица 10.10

*Крупнейшие доноры Украины
(млн долл. США, средние значения за 2014-2015 гг.)*

№п/п	Донор	Объем помощи
1	Институты ЕС	365,2
2	Германия	259,6
3	Канада	232,0
4	США	203,2
5	Япония	64,2
6	Глобальный фонд	52,7
7	Швеция	36,7
8	Швейцария	30,5
9	Норвегия	28,7
10	Великобритания	28,1

Источник: КСР ОЭСР.

Среди многосторонних доноров безусловное лидерство удерживают институты ЕС — Европейская комиссия и ЕБРР, а также Глобальный фонд. Однако в последние годы все более заметную роль играют Всемирный банк и Международный валютный фонд, хотя предоставляемые последним кредитные линии не соответствуют критериям ОПР. МВФ после начала кризиса предоставил Украине кредитную линию на 17,5 млрд долл., что многократно превышает объем ОПР, полученной Украиной за последние годы.

С точки зрения недавних изменений в распределении помощи Украине по различным каналам наиболее существенно масштабное увеличение абсолютных объемов помощи, оказываемой организациям государственного сектора — с 257 млн долл. в 2013 г. до 766 млн в 2015 г. (с 37,8 до 52,1% общего объема помощи). Финансирование, поступающее по каналам НПО и структур гражданского сектора, выросло за тот же период со 100 млн до 213 млн, однако его доля почти не изменилась. Сохранились на прежнем уровне и объемы помощи образовательным и исследовательским организациям и «фабрикам мысли». Все это, как нам представляется, указывает на закономерно возросшую после отстранения от власти президента В. Януковича («пророссийского», как считали на Западе)

заинтересованность западных доноров в том, чтобы действовать не в обход правительства в Киеве, а через него.

Необходимо отметить и рост объемов технической помощи, а также расходов на обучение украинских студентов за рубежом. Доля этих показателей в общих объемах помощи превышает статистически значимую отметку 5%, что говорит о сохранении (и даже усилении) заинтересованности зарубежных доноров во влиянии на «сердца и умы» представителей молодого поколения граждан Украины.

Анализ секторального распределения помощи (табл. 10.11), предоставляемой Украине после отстранения от власти В. Януковича (по данным за 2015 г.), позволяет выявить несколько особенностей. Первая: очень высокий процент межсекторальных программ (29,3%) и гуманитарной помощи (18,8%).

Таблица 10.11

Секторальное распределение ОПР, оказанной Украине в 2015 г.

Название сектора	Объем помощи (млн долл.)	Доля в общем объеме ОПР (%)
Социальная инфраструктура и услуги, в том числе:	483,108	32,8%
Образование	95,002	6,5%
Здравоохранение	54,863	3,7%
Программы народонаселения и укрепления репродуктивного здоровья	28,736	2,0%
Водообеспечение и санитария	8,723	0,6%
Повышение качества управления и укрепление структур гражданского общества	283,104	19,2%
Другая социальная инфраструктура и услуги	12,68	0,9%
Экономическая инфраструктура и услуги, в том числе:	174,759	11,9%
Транспорт	3,327	0,2%
Коммуникации	1,066	0,1%
Энергетика	148,346	10,1%
Банковские и финансовые услуги	9,395	0,6%
Бизнес и другие услуги	12,624	0,9%
Производственные секторы, в том числе:	33,144	2,3%
Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство	10,255	0,7%
Промышленность, ресурсодобыча, строительство	11,454	0,8%
Торговая политика и регуляторика	11,288	0,8%
Туризм	0,146	0,0%
Межсекторальные программы	432,229	29,3%
Помощь ресурсами / Поддержка национальной программы развития	35,88	2,4%
Списание задолженности	0	0%
Гуманитарная помощь	276,825	18,8%
Административные расходы доноров	9,669	0,7%
Помощь, не отнесенная ни к одной статье	27,225	1,8%
Всего	1472,873	100%

Источник: ОЭСР.

Вторая: внимание к социально-политическим аспектам процесса развития (доля сектора «Социальная инфраструктура и услуги» — 32,8%) и отсутствие значимого внимания к экономическим (11,9%) и производственным (2,3%) секторам, за исключением энергетики. Третья: концентрация основных объемов помощи на

небольшом числе приоритетных субсекторов (управление и укрепление гражданского общества — 13,1%; энергетика — 10,1%, образование — 6,5%; урегулирование конфликтов, обеспечение мира и безопасности — 6,1%).

Отдельного внимания заслуживает разбивка программ, попадающих по классификатору ОЭСР в категорию «повышение качества управления и укрепление структур гражданского общества»: 68% помощи в данной категории приходится на политические компоненты и 32% — на компоненты, связанные с обеспечением мира и безопасности и урегулированием конфликтов. В первом случае приоритетными направлениями являются повышение эффективности работы органов правопорядка и юстиции, повышение эффективности государственной политики и административного управления и расширение демократического представительства и структур гражданского общества. Во втором — программы, нацеленные на гражданское миростроительство, урегулирование и предотвращение конфликтов, а также управление и реформирование сектора безопасности.

Последнее, на наш взгляд, указывает на достаточно высокую степень политизации и милитаризации зарубежной помощи Украине после начала политического кризиса в стране. Масштабы этого явления в полной мере могут быть оценены только при привлечении дополнительных данных о военной помощи, рассмотрение которой выходит за рамки данной монографии. Несомненно одно: Украина на достаточно длительную перспективу вновь вошла в число «любимчиков» доноров. Количество реализуемых в стране проектов растет ежемесячно, что ставит перед исследователями задачу отслеживать происходящие изменения.

Приложение. Распределение мест в «десятке» крупнейших доноров

по отдельным странам бывшего СССР, 2015 г.

Донор	Бела- русь	Молдова	Украина	Азербай- джан	Армения	Грузия	Казахстан	Киргизия	Таджикистан	Туркме- нистан	Узбекис- стан	Всего мест в «десятке»
США	4	1	2	3	4	3	2	4	5	1	9	11
ЕС	1	2	3	1	1	1	3	7	4	2	5	11
Германия	3	8	1	4	6	5	4	6	3	8	7	11
Велико- британия			6	7			6		8	10		5
Япония		3		2		4		5			1	5
Франция	10					10	8				10	4
Швейцария		6	9		7	6		8	2			6
Швеция	5	7	8			7						4
Дания	9											1
Норвегия			7			9						2
Австрия		9			10		10					3
Румыния		5										1
Республика Корея				6							4	2
Канада			4									1
Польша	2		10									
Россия	8				3			1	6			4
Турция				5			1	2		3		4
ОАЭ										9		1
Глобальный Фонд	6	10	5	8		8	7	10		4	6	9
ГЭФ	7			10			5			5		4
ГАВИ				9							8	2
МАР		4						9	7		3	3
АБР					2	2		3	1		2	5
ОФИД					8							1
ОБСЕ							9		10	6		3

Глава 11. Восприятие внешней помощи в странах Центральной Азии

Содействие развитию государств Центральной Азии (ЦА) — это, как правило, помощь ресурсами и субсидиями (в основном финансовыми и экономическими), официально предоставляемыми на льготных условиях на цели развития организациями и более богатыми странами-донорами, которые часто используют такую помощь в качестве инструмента влияния. Отличающееся разнообразием восприятие государствами ЦА данного международного феномена во многом определяется спецификой социально-экономического и политического развития этих стран, а также влиянием внешних сил на происходящие в данном регионе процессы.

Несмотря на наличие сложных социально-экономических и политических проблем, а также межгосударственные противоречия (территориальные, приграничные, водно-энергетические), странам постсоветского Центрально-Азиатского региона удалось сохранить относительную стабильность, и такая внутривнутриполитическая обстановка выгодно отличает их от соседней афгано-пакистанской кризисной зоны, где не прекращается вооруженное противостояние. Куда большую тревогу вызывает экономическое положение стран ЦА, которым так и не удалось добиться серьезных сдвигов в создании конкурентоспособной, открытой экономики. Нигде в ЦА не были проведены структурные реформы, не была сформирована действенная система защиты частной собственности и прав инвесторов. Весьма значительный промышленный потенциал, доставшийся молодым республикам в наследство от распавшегося СССР, хотя и был в годы независимости максимально использован, либо оказался бездарно растраченным, либо (в случае стран-экспортеров) привел к ситуации полной зависимости экономики от экспорта одного-двух сырьевых товаров¹.

На фоне неразвитости экономических структур, высоких темпов рождаемости и проблем с занятостью естественным выходом из сложной социально-экономической ситуации стал рост трудовой миграции. В Узбекистане, Киргизии и Таджикистане — странах, ставших в ЦА главными донорами миграции, денежные переводы из-за рубежа сыграли важную роль в формировании валютных поступлений и сокращении — вследствие отъезда масс трудоспособного населения за рубеж — масштабов бедности, в снижении числа безработных и социальных издержек. Определенные выгоды получили и сами мигранты: переводя часть заработанных средств своим семьям, они повышали тем самым уровень жизни населения на родине и улучшали платежные балансы своих стран. Преимущества получили и те трудовые мигранты, которые сначала выехали на заработки в Россию (она стала основным реципиентом трудовой миграции из ЦА), а затем вернулись обратно, привезя с собой капитал в вещественной и денежной форме.

В 2011 г. Таджикистан и Киргизия вошли в первую десятку стран мира по показателю доли денежных переводов мигрантов в ВВП, а в 2014 г. денежные

¹ Например, в Казахстане в 2016 г. более трети всех инвестиций пришлось на горнодобывающую промышленность (2756 млрд тенге) и по сравнению с 2015 г. они увеличились на 14,8%. См.: Макроэкономический обзор Казахстана за 2016 г. НПП РК «Атамекен», февраль 2016 г. С. 7.

переводы достигли 42% ВВП Таджикистана и 30% ВВП Киргизии¹. Позже на лидирующие позиции по отправке денежных переводов физических лиц вышел Узбекистан. Однако в 2015 г. объем денежных переводов центральноазиатских трудовых мигрантов на родину снизился на 41% по сравнению с 2014 г. (в Таджикистане — на 25%, в Узбекистане — на 46%)². Сократились и суммы переводов, что объяснялось возникшими в России экономическими проблемами (девальвация рубля, спад ВВП и др.). Эксперты указывают и на роль введенных в РФ в 2015 г. новых правил регистрации трудовых мигрантов из стран, не входящих в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). В результате денежные переводы в Узбекистан и Таджикистан сократились заметно больше, чем в Киргизию³.

В современных условиях без привлечения иностранных инвестиций, использования передовых практик и технологий ни одно государство не может рассчитывать на качественное развитие либо улучшение социально-экономической ситуации. И страны ЦА не исключение. Росту интереса инвесторов к данному региону способствует развитие в ЦА ряда интеграционных проектов, включая Экономический пояс Шелкового пути, Южный энергетический коридор, транспортный коридор «Север — Юг», ТРАСЕКА⁴ и др.

Таможенный союз, Единое экономическое пространство и созданный на их основе ЕАЭС, начавший действовать с 1 января 2015 г., основаны на принципах свободного передвижения товаров и услуг, рабочей силы и капиталов в пределах Евразии. Готовность государств — участников ЕАЭС, а также стран — потенциальных кандидатов на вступление в это объединение открыть свое экономическое пространство для свободного движения продукции и ресурсов является важным условием осуществления в ЦА успешной межгосударственной интеграции и предоставления в ее рамках помощи развитию. В связи с этим значение приобретает проблема восприятия ЕАЭС в странах ЦА.

ЕАЭС как потенциальный инструмент помощи развитию

Возникновение Евразийского экономического союза (ЕАЭС) — наиболее масштабного и динамично развивающегося интеграционного объединения на постсоветском пространстве — породило надежды на усиление инвестиционной привлекательности Центрально-Азиатского региона⁵. Однако в подходах основной массы населения, деловых и политических элит, экспертного сообщества и СМИ к этой проблеме обнаруживаются существенные расхождения.

Общенациональные опросы, проводимые с 2012 г. в странах СНГ (включая центральноазиатские) Центром интеграционных исследований Евразийского банка развития (ЕАБР) в сотрудничестве с международным исследовательским

1 Ивахнюк И. Центральная Азия: миграция как ресурс развития // Российский совет по международным делам. 17.11.2015. URL: <http://russiancouncil.ru/> (дата обращения: 27.06.2016)

2 Migration and Development Brief. World Bank Group. April 2016. No. 26. P. 22.

3 Рухнули объемы денежных переводов из России в страны бывшего СССР // Eurasia net. 05.04.2016. URL: <http://russian.eurasianet.org> (дата обращения: 27.06.2016)

4 Программа международного сотрудничества между Европейским союзом и странами-партнерами по организации транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия.

5 В России, подчеркивает министр иностранных дел РФ С.В. Лавров, ЕАЭС рассматривается «как один из ключевых элементов реализации инициативы Президента России В.В. Путина по формированию в Евразии многоуровневой интеграционной модели с целью обеспечения устойчивого развития всего континента, включая, разумеется, и Центральную Азию» // К 25-летию установления дипотношений со странами Центральной Азии. Международная жизнь. 15.03.2017. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/17094> (дата обращения: 16.03.2017)

агентством «Евразийский монитор», выявили следующее: для относительного большинства населения приоритетным вектором притяжения остается постсоветское пространство. Оно рассматривается как территория для свободного перемещения товаров, капиталов, технологий и трудовых ресурсов. Углубленное экономическое и политическое сотрудничество в сознании массовых слоев населения ассоциируются также с относительно благополучными, а главное — стабильными и предсказуемыми временами советской эпохи, когда государство более успешно выполняло свои социальные функции. С простыми гражданами солидарны и отдельные представители местных элит, которые полагают, что взаимодействие в рамках ЕАЭС станет локомотивом развития и способом преодоления — в том числе и через консолидацию республик, ранее входивших в СССР, — экономических и социальных дисбалансов.

Наибольшую (по сравнению с другими странами) заинтересованность в притоке инвестиций и капитала из СНГ демонстрирует, по данным мониторинга ЕАБР, население Таджикистана, Киргизии и Казахстана. Тем не менее в этих странах в 2016 г. было зафиксировано снижение доли поддерживающих содействие развитию извне: в Таджикистане — с 75 до 64%, что примерно равно уровню 2013 г., в Киргизии — с 64 до 54%¹.

В то же время категория «страны бывшего СССР» лидирует в предпочтениях по сотрудничеству в области науки и техники, и такое сотрудничество связывается в странах ЦА с научно-техническим межгосударственным взаимодействием, с обменом научными идеями, разработками, технологиями. Наиболее привлекательным видится научное сотрудничество со странами СНГ в Таджикистане (66%), достаточно велик интерес к этой сфере в Казахстане и Узбекистане (50%)². В целом в ЦА сохраняется большой интерес к получению образования в соседних по региону СНГ странах³.

В большинстве центральноазиатских стран (за исключением Киргизии) «материально обеспеченные категории населения» с бóльшим позитивным настроем относятся к ЕАЭС, нежели «экономически слабые». При этом респонденты с низким уровнем дохода чаще заявляли о своем безразличном или отрицательном отношении к ЕАЭС⁴.

Между тем в странах ЦА (в том числе среди правящей элиты) немало сторонников отказа от сотрудничества в рамках СНГ, а также тех, кто считает ЕАЭС тормозом на пути модернизации и автоматически связывает это экономическое объединение с влиянием России, не способной, по их мнению, придать импульс рыночным реформам. В элитных кругах, близких к местным выразителям националистических настроений, интеграционные инициативы наподобие ЕАЭС порождают страхи по поводу возможного возрождения в том или ином виде Советского Союза, что может привести к утрате республиками ЦА своего суверенитета. Такого рода настроения распространены в двух странах — членах ЕАЭС — Казахстане и Киргизии. Там восприятие ЕАЭС как института, с помощью которого можно интенсифицировать помощь развитию, не однозначно.

1 Интеграционный барометр ЕАБР — 2016 (пятая волна измерений). Доклад № 40. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016. С. 12.

2 Интеграционный барометр ЕАБР — 2014 (третья волна измерений). Доклад № 25. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2014. С. 15–16.

3 Интеграционный барометр ЕАБР — 2016. С. 72.

4 Там же. С. 7.

В Казахстане на официальном уровне идея евразийской интеграции, как правило, оценивается позитивно. Это объясняется, во-первых, тем, что страна является одной из основательниц ЕАЭС, во-вторых, долгосрочными выгодами, открывающимися перед страной как участницей ЕАЭС. Речь идет, в частности, об использовании транспортно-логистического потенциала данного интеграционного объединения, в рамках которого Казахстан рассчитывает превратиться в крупнейший деловой и транзитный центр сопряжения ЕАЭС и китайского проекта «Один пояс, один путь». Немалое значение придается возможности получать льготные кредиты и субсидии от ЕАБР — для финансирования собственных экономических проектов. К участию в ЕАЭС стимулирует также перспектива наращивания объемов экспорта на единый рынок по ряду товарных позиций — от сельскохозяйственного сектора до химической и металлургической промышленности.

В Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2014–2020 гг. намерение Казахстана поддерживать ЕАЭС и другие интеграционные объединения обусловлено тем, что евразийская экономическая интеграция рассматривается в качестве «одного из действенных способов продвижения страны на устойчивые позиции в системе мирохозяйственных связей»¹. Обращает на себя внимание и высказывание Президента Казахстана Н. Назарбаева о том, что он с оптимизмом смотрит на будущее Евразийского экономического союза, потенциал которого еще не исчерпан и нуждается в дальнейшем развитии².

Но было бы большим преувеличением считать, что в Казахстане достигнут консенсус по вопросу восприятия ЕАЭС как площадки, позволяющей интенсифицировать международное содействие развитию этой республики.

Для правящей элиты приоритетной остается идея отстаивания суверенитета, на который, как считают в Казахстане, способна покуситься Россия³. Вербально поддерживая ЕАЭС, в реальности казахстанское руководство противится углублению интеграционных процессов в СНГ, считая более выгодным превращение Казахстана в своеобразный мост из Азии в Европу, главную транзитную территорию на пути следования китайских товаров в Россию и Европу. Кроме того, углубленному взаимодействию в рамках ЕАЭС препятствуют бытующие (порой небезосновательно) в казахстанской деловой среде опасения относительно возможности доминирования в местной экономике российского капитала и в целом Российской Федерации, обладающей более значимым, нежели ее партнеры по ЕАЭС, ресурсным, транспортно-логистическим и технологическим потенциалом, а также емким рынком сбыта. Активизируется и националистическая оппозиция, все чаще выступающая с критикой в адрес ЕАЭС, который, как выразился один казахстанский эксперт, «с самого начала имел не столько экономический формат, сколько политический»⁴.

1 Концепция внешней политики РК на 2014–2020 гг. Министерство иностранных дел Республики Казахстан. Астана, 2014. URL: <http://www.mfa.kz> (дата обращения: 12.03.2017)

2 Гурьянов С. Назарбаев заявил об оптимизме относительно будущего ЕврАзЭС // Взгляд. 17.03.2017. URL: <http://vz.ru> (дата обращения: 17.03.2017)

3 Бисенбаев А. Не вместе. Россия и страны Центральной Азии. СПб.: Питер, 2011; Жолдасбекова А.: в отношении Казахстана вопрос влияния экономической ситуации на политическую стабильность весьма существенен // Информационно-аналитический центр. 19.01.2017. URL: <http://ia-centr.ru/expert/24615> (дата обращения: 17.02.2017)

4 Makhmutova M. Kazakhstan: Perspectives on Eurasian Integration // European Council on Foreign Relations. 08.06.2016. URL: <http://www.ecfr.eu> (дата обращения: 28.02.2017)

Поскольку тесная экономическая интеграция достигается ценой определенных ограничений суверенитета стран-союзниц в пользу наднациональных органов, в Казахстане выражают озабоченность по поводу того, насколько эти наднациональные органы будут соблюдать общие интересы. Также сильны опасения, что в ЕАЭС, который объединяет очень разные по емкости рынка и структуре экономики страны, Казахстану не удастся в полной мере отстаивать собственные интересы, учитывая абсолютное экономическое доминирование России.

В местных СМИ казахстанские власти нередко критикуются за то, что они не привели достаточно веских аргументов в пользу вступления страны сначала в Таможенный союз, а затем в ЕАЭС. Отмечается также серьезный дефицит информации об условиях членства Казахстана в ЕАЭС. Политики и представители экспертного сообщества не пришли к единому мнению по поводу того, выгодно ли это объединение Казахстану, вызвана ли данная интеграционная инициатива реальными экономическими предпосылками или же это чисто политическое решение, которое Россия навязывает другим странам, исходя из своих односторонних интересов. Что касается казахстанских производителей, то они опасаются вытеснения с местных рынков их собственной товарной продукции российскими и белорусскими товарами, разорения местных компаний, ограничения доступа к качественным товарам из Евросоюза, США и стран Азии.

В противовес ЕАЭС и другим интеграционным проектам с участием России казахстанские эксперты, чутко улавливающие настроения наверху, продолжают лелеять мечты о создании в ЦА «регионального интеграционного альянса», в рамках которого пять центральноазиатских республик станут решать собственные экономические проблемы и реализовывать взаимовыгодное сотрудничество. «Узбекистану, Казахстану и остальным странам Центральной Азии не надо ждать доброй воли Кремля, — утверждает известный казахстанский эксперт Д. Сатпаев. — Крупные геополитические игроки, например, Россия и Китай, вряд ли поддержат идею создания в Центральной Азии регионального альянса. Им легче взаимодействовать с каждым государством по отдельности, делая это по классической схеме «разделяй и властвуй». Ведь с альянсом намного сложнее сотрудничать, потому что это уже более серьезный игрок. Внутренние противоречия в регионе можно использовать в каких-то играх при определенных геополитических ситуациях»¹.

Но государства региона едва ли смогут решать стоящие перед ними сложные проблемы, полагаясь исключительно на собственные силы и исключая иностранное содействие. Негативную роль сыграют и другие факторы — кризисный потенциал экономик ЦА, непростые межгосударственные отношения в регионе (между Казахстаном и Узбекистаном, Узбекистаном и Таджикистаном, Узбекистаном и Киргизией), а также нежелание Туркменистана вступать в какие-либо союзы.

В Киргизии в 2014 г. наблюдались снижение практически всех показателей интеграционных ориентаций и рост автономистских настроений; упал интерес к научно-техническому сотрудничеству с государствами региона СНГ — с 58 до 42%². Однако в 2016 г. ситуация изменилась и общественная поддержка евразийской

¹ Абдуллина А. Своим визитом в Казахстан Мирзиеев показал, что не торопится в Москву // Информационно-аналитический портал 365info.kz. 17.03.2017. URL: <https://365info.kz> (дата обращения: 18.03.2017)

² Интеграционный барометр ЕАБР — 2014. С. 15–16.

интеграции достигла 81%¹. Как отмечает академик Евразийской экономической академии наук Ж. Акенеев, после вступления в ЕАЭС в республике наметился рост производства в легкой промышленности, возросло трудоустройство граждан страны в РФ по специальности (киргизстанские дипломы об образовании стали признаваться в России). Важным аспектом межгосударственного взаимодействия стала также поддержка киргизской туристической отрасли (горнолыжной и оздоровительной на базе Иссык-Куля), чему способствуют либеральное экономическое законодательство Киргизии и дешевая рабочая сила².

Позитивный эффект от вступления Киргизии в ЕАЭС связывается также с ростом прямых иностранных инвестиций, с расширением доступа к более емким рынкам, применением новых технологий. Важно для Киргизии, что присоединение страны к ЕАЭС помогло создать условия для свободного перемещения трудовых мигрантов по территории союза. Были отменены патенты и специальные разрешения на работу, экзамены на знание языка, культуры, истории и законодательства. Увеличены сроки нахождения трудовых мигрантов без регистрации на территории государств — членов ЕАЭС. Киргизские трудовые мигранты были освобождены от процедуры признания документов об образовании и получили право на равное социальное обеспечение. Однако снижение цен на золото (главная статья киргизского экспорта) и торможение экономики, введенные против России санкции, девальвация тенге и, как следствие, снижение спроса со стороны основных стран — торговых партнеров по ЕАЭС отрицательно сказались на функционировании экономики Киргизии³.

В целом создание такого крупного регионального объединения, как ЕАЭС, сулит входящим в него странам и потенциальным участникам ценностную стратегическую перспективу. Практически создается зона для развития собственного бизнеса стран-участниц. Так как ни с Евросоюзом, с одной стороны, ни с Китаем — с другой, создать подобные зоны в обозримой перспективе невозможно, ценность ЕАЭС как шага на пути к реальной интеграции возрастает.

Восприятие российской помощи

Помимо человеческих контактов, Россию и республики ЦА продолжают связывать совместные экономические, политические и военные интересы. Россия заинтересована в сохранении и поддержании экономических связей с теми странами ЦА, где находятся жизненно важные для нее коммуникации и стратегические объекты, ископаемые ресурсы, сырье. России важно также упрочить на своих южных рубежах стратегические позиции, которые облегчат ей доступ в Китай, Индию, страны мусульманского Востока и одновременно позволят обезопасить свои границы, сохранить контроль над территориями, традиционно являющимися сферой ее жизненных интересов.

Центрально-Азиатский регион останется для России в среднесрочной и долгосрочной перспективе стратегическим буфером против внешних угроз, и роль России в поддержании безопасности в ЦА будет расти в силу необходимости противодействовать наркотрафику и исламистскому радикализму. Центральная постсоветская Азия будет представлять для России немалую ценность как важный

1 Интеграционный барометр ЕАБР — 2016. С. 7.

2 Международная экспертная площадка «Интеграция внутри ЕАЭС: точки роста и актуальные прогнозы». URL: <http://sibir-eurasia.ru> (дата обращения: 24.02.2017)

3 Хасанова С. Кыргызстан и ЕАЭС: «медовый месяц» подходит к концу? 02.02.2017. URL: <http://caa-network.org/archives/8331> (дата обращения: 10.02.2017)

коммуникационный узел и топливно-энергетический центр. Опосредованно на отношениях России со странами региона будет сказываться динамика ее взаимодействия с Китаем, а также с США и их союзниками.

В Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию подчеркивается, что Россия «рассматривает содействие международному развитию как один из эффективных механизмов решения глобальных и региональных проблем, противодействия новым вызовам и угрозам»¹. В рамках поставленных задач за последние 10 лет Россия оказала государствам ЦА содействие в объеме 6,7 млрд долл. Эта помощь на нужды развития включает безвозмездную финансовую помощь на двусторонней основе (более 4 млрд долл.), помощь по линии ООН (свыше 570 млн долл.), по линии Всемирного банка и других международных структур — более 1,3 млрд долл.; по линии ЕАЭС (из вноса России в Евразийский фонд стабилизации и развития) — 592 млн долл.²

Министр иностранных дел РФ С.В. Лавров отмечает, что в последние годы произошли заметные сдвиги в объемах оказания Россией содействия международному развитию по линии ООН на пространстве СНГ, прежде всего в ЦА: были приняты решения о финансировании более десяти крупных проектов; сфокусировано внимание на решении социальных проблем (сокращение нищеты и бедности, развитие системы здравоохранения, борьба с заболеваниями), проблем образования, экологии, продовольственной безопасности (программы «Продовольствие в обмен на работу», организация школьного питания для 484 тыс. школьников Таджикистана и Киргизии). Большое значение придается созданию и модернизации инфраструктуры, укреплению национального потенциала в области борьбы с терроризмом и организованной преступностью, совершенствованию системы государственного управления. Россия остается важным участником международной деятельности по оказанию гуманитарной помощи государствам ЦА. Объем финансирования, выделяемого РФ в фонд Всемирной продовольственной программы ООН на нужды Таджикистана и Киргизии, в 2013-2016 гг. составил 65 млн долл.³

Элитами постсоветских государств ЦА Россия рассматривается не только как важный международный спонсор, но и как весомый противовес китайской экспансии. При этом центральноазиатские элиты крайне настороженно воспринимают идею о «привилегированных российских интересах», которая отражена в ряде официальных документов Российской Федерации и выступлениях некоторых российских политиков и общественных деятелей. Рассуждения о «цивилизационном единстве», «общности исторических судеб» народов бывшего Советского Союза разделяются далеко не всеми представителями политического класса и научно-экспертного сообщества. Многие из них выступают за поиск новых партнеров, кажущихся им более перспективными по сравнению с Россией.

Для широких слоев общества всех стран ЦА Россия остается наиболее привлекательной страной в бывшем СССР — в первую очередь как направление для миграции, особенно трудовой (временной или постоянной), место получения недорогого по сравнению с другими странами высшего образования.

1 Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (утверждена указом Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.06.2017)

2 К 25-летию установления дипотношений со странами Центральной Азии // Международная жизнь. 15.03.2017. URL: <https://interaffairs.ru> (дата обращения: 16.03.2017)

3 Там же.

Согласно «Интеграционному барометру ЕАБР», Россия находится на первом месте по привлекательности для стран ЦА в качестве источника инвестиций. Наибольший интерес к приходу предпринимателей и инвесторов из России отмечается в Киргизии (89%) и Таджикистане (82%)¹ — странах, из которых в Россию направляется наибольшее число трудовых мигрантов.

Казахстан рассматривает сотрудничество с Россией — как напрямую, так и через различные интеграционные объединения — в качестве одного из приоритетов своей внешней политики. По оценке И.А. Черных, Россия стоит в республике на первом месте по внешнеполитическим предпочтениям. В Казахстане 48% опрошенных считают, что сотрудничество с Россией в наибольшей степени отвечает национальным интересам страны², 45% благожелательно относятся к студенческому обмену и приезду временных и постоянных работников, 47% рады инвесторам из России и их капиталам в экономике Казахстана, 49% поддерживают двустороннее научное сотрудничество. Иными словами, практически по всем аспектам взаимодействия Россия выступает для казахстанцев как первоочередной партнер и наиболее близкая страна³.

Позитивный настрой в отношении российского фактора заметен и в Киргизии, где Россия вносит весомый вклад в содействие развитию, в том числе в рамках недавно созданного Российско-киргизстанского фонда развития (предполагаемый капитал — 1 млрд долл. США). Фонд, финансирующий в республике малый и средний бизнес, уже реализовал 668 проектов. Самые крупные вложения были сделаны в развитие инфраструктуры, производство и агропромышленный комплекс⁴. Отмечая особую роль, которую Россия сыграла при вхождении Киргизии в ЕАЭС, министр экономики А. Кожошев обратил внимание на следующие важные факторы: списание Россией киргизского долга на 300 млн долл. США равными траншами в течение 10 лет; выделение 200 млн долл. на модернизацию таможенной инфраструктуры; создание Российско-киргизского фонда развития; поддержка государственного бюджета Киргизии с 2009 по 2016 г. (осуществление прямых трансфертов на сумму в 375 млн долл. США)⁵.

В Таджикистане особое значение придается сотрудничеству с Россией в сфере безопасности, поскольку республика более других уязвима перед вызовами, исходящими из непредсказуемого и беспокойного Афганистана. Что касается Узбекистана, то там при сохранении прежней многовекторной политики ряд экспертов допускают активизацию экономического взаимодействия с Россией и привлечение российских инвестиций на цели развития. Сдерживающим моментом здесь, как замечает директор Центра содействия экономическому развитию Ю. Юсупов, может стать то, что «Россия часто увязывает экономическое и политическое партнерство», поэтому даже в случае присоединения Узбекистана к

1 Интеграционный барометр ЕАБР — 2016. С. 10.

2 Данные приводятся по материалам презентации И.А. Черных «Внешнеполитические предпочтения казахстанцев (по материалам социологических опросов)», представленной 14 февраля 2011 г. в ИМЭМО РАН на втором заседании Казахстанско-российского экспертного совета «Экономическое и политическое сотрудничество Казахстана и России (1991–2011 гг.): состояние и перспективы».

3 Шибутов М. Казахстан и Россия: итоги. Современное состояние казахстанско-российских отношений // ИА REGNUM. 27.11.2016. URL: <https://regnum.ru> (дата обращения: 17.02.2017)

4 Информация о кредитной деятельности Российско-кыргызского фонда развития (по состоянию на 27.03.2017 г.). URL: <http://rkdf.org> (дата обращения: 30.03.2017)

5 Кыргызстан в ЕАЭС: ожидания и достижения // Акчабар. 06.03.2017. URL: <https://www.akchabar.kg> (дата обращения: 30.03.2017)

ЕАЭС необходимо, чтобы Узбекистан избегал участия в «играх» современной геополитики»¹.

Китай как донор и торгово-экономический партнер

Китай по масштабам своего взаимодействия с центральноазиатскими государствами и по объемам предоставляемой им помощи превосходит не только Россию, США и ЕС, но и всех азиатских региональных игроков. Динамичное экономическое развитие, торговая экспансия, гигантский демографический потенциал позволяют Китаю постоянно наращивать свое политическое и экономическое влияние в регионе. Центральная Азия — это привлекательный рынок сбыта китайских товаров и удобный транзитный коридор для поставок этих товаров в Европу. Заинтересованность в энергоресурсах региона и его транзитной роли на пути перемещения китайских товаров предопределяет готовность компаний из КНР инвестировать в транспортную логистику, разработку и транспортировку углеводородов.

Не ограничиваясь торгово-экономической и энергетической сферами, Китай активно использует инструменты политики «мягкой силы», т.е. расширения культурного влияния с целью создать положительный образ страны в сознании населения региона. Это проявляется в популяризации китайского языка, в открытии в ЦА филиалов Институтов Конфуция — четырех в Казахстане, двух в Узбекистане, двух в Таджикистане и одного в Киргизии. Такие учебно-просветительские учреждения, распространяемые Китаем по всему миру, курируются государственной Канцелярией по распространению китайского языка за рубежом, что говорит о целенаправленном использовании руководством КНР культурной составляющей в качестве инструмента международного сотрудничества.

С запуском в 2013 г. проекта «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП)², нацеленного на создание благоприятных условий для продвижения китайских товаров на рынки Центральной Азии, России, Европы, стран Ближнего и Среднего Востока, Пекин рассчитывает расширить свою экономическую экспансию в ЦА. Это встречает в целом положительный отклик в регионе, страны которого заинтересованы в сотрудничестве с Китаем, в получении от него весомой экономической и финансовой помощи, которую можно направить на цели развития.

Казахстан, которому отводится особое место в проекте ЭПШП, параллельно с ростом китайских инвестиций наращивает объем торговли (до 40 млрд долл. США в год) со своим азиатским соседом. Китайской инициативе ЭПШП уделяют в Астане, пожалуй, даже больше внимания, нежели продвигаемой Россией интеграционной программе ЕАЭС. Но отношение к китайскому проекту столь же неоднозначно, как и к взаимодействию с ЕАЭС. Если крупнейшая некоммерческая бизнес-ассоциация Казахстана — Национальная палата промышленников — полагает, что партнерство с Китаем в рамках ЭПШП может создать благоприятные условия для развития в Казахстане предпринимательства, то некоторые представители деловых кругов выражают сомнение в том, что оно пойдет на благо экономическому развитию

1 Открывающийся Узбекистан: как может поменяться регион? // CAAN. 19.01.2017. URL: <http://caa-network.org> (дата обращения: 24.01.2017)

2 Официальное название документа, опубликованного 28 марта 2015 г. Госкомитетом по делам развития и реформ, МИД и министерством коммерции КНР, в том числе и на русском языке, — «Прекрасные перспективы и практические действия по совместному созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI в.». URL: <http://www.fmprc.gov.cn> (дата обращения: 04.08.2016)

республики. Критики китайского проекта обращают внимание на отсутствие релевантной информации относительно китайских экономических программ, а также на то, что Китай продвигает свои проекты исключительно на правительственном уровне, игнорируя предпринимательские слои Казахстана¹.

Ожидания от содействия Китая экономическому развитию связаны у большинства казахстанских и других центральноазиатских деловых кругов с возможностями использовать транзитный потенциал и возникающие в связи с этим сопутствующие факторы — развитие инфраструктуры, торговли и пр. Сотрудничество с Китаем осуществляется Казахстаном в рамках программы «Казахстан — 2050», которая также сопряжена с ЭПШП, в том числе в плане реализации в Казахстане совместных проектов в промышленной сфере, поскольку КНР планирует вынести на территорию соседнего государства избыточные производственные мощности. В Астане, кроме того, надеются, что подписанное в августе 2015 г. с Пекином Межправительственное рамочное соглашение о сотрудничестве в области производственных мощностей и инвестиций придаст импульс процессу реиндустриализации Казахстана, а значит, будет содействовать его дальнейшему развитию.

Киргизия до вступления в ЕАЭС наращивала двустороннее экономическое сотрудничество с Китаем преимущественно по линии реэкспорта китайских товаров в Казахстан, Узбекистан и Россию. В республике были созданы крупнейшие в ЦА торговые центры: «Дордой» для обслуживания товарных потоков на северном направлении и «Кара-Суу» — на южном. Вхождение Киргизии в Таможенный союз и ЕАЭС позволило сделать транзитное прохождение китайских товаров через эти центры более прозрачным.

Помимо торговых контактов Киргизия сохраняет с Китаем связи в транспортно-энергетической сфере (прокладка ветки газопровода «Туркменистан — Китай», реконструкция Бишкекской ТЭЦ и др.).

В конце марта 2016 г. открылся грузовой железнодорожный маршрут, связавший город Куйтун Синьцзян-Уйгурского автономного района (СУАР) КНР со столицей Таджикистана Душанбе. А сам Синьцзян, как подчеркивает казахстанский исследователь К. Сыроежкин, «должен быть превращен не только в транспортно-логистический, торговый, культурный, научный и образовательный центр на ЭПШП, но и стать его форпостом»².

Взаимодействие Туркменистана с Китаем ориентировано преимущественно на энергетическую сферу, и в результате половина всего газового экспорта Туркмении направляется в Китай. В 2009 г. сдана в эксплуатацию первая очередь газопровода «Туркменистан — Китай», а в сентябре 2014 г. для поставок газа в южную и центральную части СУАР с туркменского месторождения Галкыныш запущено строительство транзитного газопровода Туркменистан — Узбекистан — Таджикистан — Киргизия — Китай (линия D) общей протяженностью 1 тыс. км. По оценке вице-секретаря департамента по делам Средней Азии министерства коммерции КНР Лу Вей Донга, этот газопровод входит в число важнейших проектов

1 Makhmutova M.Op. Cit.

2 Константин Сыроежкин: Геополитические проекты в Центральной Азии и роль Казахстана // CABAR. 30.03.2016. URL: <http://cabar.asia> (дата обращения: 03.08.2016)

ЭПШП и «позволит обеспечить долгосрочное сотрудничество Китая с государствами региона»¹.

В Узбекистане крупным китайским проектом стала электрифицированная железнодорожная линия «Ангрен — Пан» протяженностью 124 км. Этот новый транспортный путь, сооружаемый с июля 2013 г. китайской компанией China Railway Tunnel Group, связывает Узбекистан с системой железных дорог Киргизии и Китая и становится важным звеном железнодорожного коридора Китай — ЦА — Европа. Большое значение в Узбекистане придается открытому в июне 2016 г. железнодорожному тоннелю, построенному китайцами на перевале Камчик. Ставший самым крупным сооружением такого типа в ЦА, тоннель напрямую соединяет Ташкентскую область с Наманганской областью Ферганской долины, минуя территорию Таджикистана, с которым у Узбекистана сохраняются достаточно напряженные отношения.

Для Таджикистана Китай является важнейшим торговым партнером, крупнейшим кредитором и ключевым инвестором в энергетический сектор и в горную промышленность (прежде всего — золотодобычу). Китайские компании играют значимую роль в строительной индустрии Таджикистана. О зависимости экономики Таджикистана от Китая свидетельствует беспрецедентное решение властей этой центральноазиатской республики отдать в 2011 г. 1% ее территории Китаю в обмен на списание части долга, что вызвало возмущение в таджикском обществе, тем более что для поддержания в Таджикистане стабильности китайских инвестиций недостаточно. Как отмечает сотрудник Московского центра Карнеги П. Стронский, «полученные средства идут на обогащение местной элиты и никак не помогают обычным гражданам»². В Таджикистане без особого энтузиазма восприняли и то, что рабочую силу китайские инвесторы привозят с собой, а не нанимают в Таджикистане, что не решает проблемы трудоустройства местного населения, значительная часть которого вынуждена выезжать на заработки в Россию, Казахстан и другие страны. Тем самым Китай не способствует снижению уровня безработицы в Таджикистане, а, напротив, создает в республике излишнюю напряженность, которая усугубляется межнациональными противоречиями.

Развитие экономического взаимодействия с государствами ЦА может привести к ситуации, когда Китай, постепенно укрепляя свое присутствие в этом регионе, объективно выстроит систему собственного доминирования во внешнеэкономических интересах местных политических элит. Нельзя исключать, что это создаст предпосылки для переориентации военного и военно-технического взаимодействия стран региона с России на КНР.

Оценка западной помощи

В целом в ЦА наблюдается маргинализация западного присутствия.

Американская помощь развитию ЦА до недавнего времени ассоциировалась в массовом сознании населения региона практически исключительно с вкладом США в обеспечение безопасности. В ЦА отдавали себе отчет в том, что американские экономические программы были сфокусированы преимущественно на Афганистане и не предусматривали каких-либо серьезных экономических вливаний

1 Пекин не планирует замораживать строительство четвертой нитки газопровода «Центральная Азия — Китай» // Центральноазиатская новостная служба. 10.08.2016. URL: <http://ca-news.org> (дата обращения: 12.08.2016)

2 Stronski P. Таджикистану — 25: Эмомали Рахмон укрепляет свою власть // Московский Центр Карнеги. 25.02.2016. URL: <http://carnegie.ru> (дата обращения: 05.04.2016)

в инфраструктуру центральноазиатских государств (за исключением энергетического сектора в Казахстане, где доминировали западные компании). Так, финансируемый США проект CASA–1000 (линия электропередач между Центральной и Южной Азией), который не удастся запустить, был нацелен в основном на обеспечение Афганистана электроэнергией из Киргизии и Таджикистана.

Хотя в регионе в целом позитивно оценивают сотрудничество с США в военной сфере, сохраняется беспокойство по поводу возможного изменения стратегического баланса в соседнем Афганистане в пользу талибов, что может быть связано с дальнейшим свертыванием там американского военного присутствия. С учетом планов Президента США Д. Трампа уменьшить финансирование Государственного департамента — что будет означать сокращение программ помощи, в рамках которых в ЦА за последние десятилетия были вложены сотни миллионов долларов — центральноазиатские партнеры США будут вынуждены вырабатывать новые подходы к сотрудничеству, а некоторые могут начать отказываться от американских приоритетов.

По словам киргизского эксперта Б. Эркимбаева, помощь развитию ЦА со стороны США направлена на противодействие интеграционным процессам, в том числе в рамках ЕАЭС и ШОС, на срыв крупных энергетических проектов, ориентированных из России на юг и из Китая на запад, а также на использование региона для подрыва безопасности России и Китая. Соединенным Штатам, прилагающим усилия к сохранению глобального лидерства и недопущению перехода от однополярного к многополярному миру, потребуются, по мнению эксперта, новые инструменты «в деле ограничения влияния Москвы и Пекина в Центрально-Азиатском регионе»¹.

Европейский союз рассматривается в ЦА как главная сила, на которую страны региона возлагают надежды при решении ряда приоритетных задач, включая экономическое реформирование, обеспечение верховенства закона, урегулирование пограничных проблем, развитие образования, защиту окружающей среды и пр., поскольку именно на эти реперные точки нацелена большая часть финансируемых ЕС проектов.

Отношение к помощи ЕС у элиты и общества ЦА часто различается. Так, согласно данным проведенного ЕАБР в 2016 г. опроса, научно-техническое сотрудничество с ЕС не является для респондентов приоритетным. Предпочтительным во всех странах, кроме Казахстана, оказалось «проведение совместных исследований, обмен разработками, технологиями и научными идеями с “остальным миром”»². В Таджикистане доля населения, поддерживающего сотрудничество со «странами остального мира», возросла по сравнению с предыдущими показателями с 31 до 50%. Положительная динамика наблюдается также в Киргизии, где доля населения с подобными установками выросла с 50 до 61%³.

В Казахстане ЕС воспринимается в первую очередь как ведущий торговый партнер, на долю которого приходится треть казахстанской внешней торговли. На

1 Бахтияр Эркимбаев: Задача США — оторвать Центральную Азию от России. URL: <http://inozpress.kg/news/view/id/50769> (дата обращения: 04.03.2017)

2 Тулиндинова Ж. Итоги заседания Евразийского межправительственного совета: взгляд из Казахстана // Евразийский мониторинг. 10.03.2017. URL: <http://ea-monitor.kz> (дата обращения: 26.03.2017)

3 Интеграционный барометр ЕАБР — 2016. С. 13.

это обстоятельство обращает внимание казахстанский политолог З. Каражанов, который подчеркивает, что «для Казахстана главными торгово-экономическими партнерами являются Евросоюз и другие страны дальнего зарубежья»¹. При этом казахстанские элиты отдают себе отчет в том, что Запад заинтересован в их стране в значительной мере как в противовесе растущему влиянию в ЦА России и Китая².

Позитивно оценивается в ЦА помощь Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) — международной организации, инвестирующей в проекты, которые, как утверждает сам ЕБРР, «способствуют переходу к открытой рыночной экономике, а также развитию частной и предпринимательской деятельности».

В Узбекистане президент Ш. Мирзиёев в рамках намеченного реформирования и модернизации экономической сферы республики заявил о намерении восстановить полномасштабное сотрудничество с ЕБРР. В свою очередь и в руководстве ЕБРР дали понять, что в связи с намеченными в Узбекистане реформами банк готов возобновить приостановленную с 2005 г. деятельность в этой стране. О реформе, которая позволила реанимировать контакты с ЕБРР, стало известно в ноябре 2016 г., когда на Едином портале интерактивных государственных услуг Узбекистана был опубликован для обсуждения проект постановления президента «О приоритетных направлениях валютной политики», предполагающий значительную либерализацию данной сферы.

В феврале 2017 г. Ташкент посетила делегация банка во главе с исполнительным директором ЕБРР Н. Ханженковой. Делегацию принял министр иностранных дел А. Камилов, после встречи с которым Ханженкова заявила, что ЕБРР надеется на долгосрочное сотрудничество с Узбекистаном. По данным МИД Узбекистана, с 1993 г. в различных отраслях экономики страны реализовано 54 проекта с участием ЕБРР с привлечением финансирования на сумму свыше 500 млн долл. США³. В планах ЕБРР — стимулирование региональной интеграции и развития инфраструктуры, оказание консультативных услуг, кредитование малого и среднего бизнеса, финансирование зеленых и энергосберегающих технологий, помощь в решении проблем оставшихся еще с советских времен и представляющих угрозу объектов добычи и переработки урана. В отчете за 2016–2017 гг. ЕБРР отметил, что приоритетом для Узбекистана должно стать ослабление валютного контроля, которое поможет положить конец существованию в республике двух курсов валют — официального и «черного».

* * *

Подводя итог, можно сказать, что отношение в ЦА к внешней помощи у элиты и общества носит разноплановый характер. В целом населяющие ЦА народы больше всего хотели бы, чтобы их регион превратился в площадку для сотрудничества, а не соперничества. Центральноазиатские государства заинтересованы в развитии отношений с ведущими региональными и глобальными державами в первую очередь на экономической основе, особенно если такое сотрудничество сопровождается соответствующими инвестициями.

Российским деловым элитам стоит, в свою очередь, позаботиться о формировании имиджа России как надежного и перспективного партнера по

1 Там же.

2 *Makhmutova M.Op.* Cit.

3 ЕБРР выразил готовность поддержать реформы в Узбекистане // ИА REGNUM. 25.03.2017. URL: <https://regnum.ru> (дата обращения: 25.03.2017)

экономическому сотрудничеству, способного органично вписаться в бизнес-среду центральноазиатских стран с преимущественно мусульманским населением.

Реализация такого подхода — задача, возможно, не сегодняшнего, а завтрашнего дня. Не вызывает сомнений, что она, по мере выполнения, будет корректироваться и обрастать важными дополнениями, диктуемыми экономической, политической и международной конъюнктурой, что позволит в конечном счете укрепить в странах ЦА позитивный образ России, создать там солидную и идейно мотивированную базу для продвижения российских экономических и политических интересов. Необходимым станет и участие России — в том числе и с точки зрения ее собственных интересов — в обеспечении безопасности региона в рамках таких организаций, как ШОС и ОДКБ. Имеются и императивы, призванные повысить эффективность Евразийского экономического союза.

Глава 12. Содействие развитию: взгляд из Украины

Активное содействие развитию Украины началось с возникновением независимого украинского государства в декабре 1991 г., хотя первые средства со стороны США в рамках программ Национального фонда развития демократии поступили еще в 1990 г.¹ Основными донорами стали многосторонние структуры — Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк/Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский союз, НАТО, отдельные государства (в первую очередь, члены «большой семерки») и иные игроки, заинтересованные в определенном социально-экономическом и политическом развитии Украины (например, Россия).

Для западных игроков — при лидирующей роли США — характерна координация усилий (хотя некоторые отличия в подходах существуют). Западный подход основывается на послевоенных программах помощи разоренной Европе, а также на более позднем опыте поддержки кризисных государств Африки, Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы. Финансово-экономическая помощь осуществляется при условии параллельных внутривнутриполитических реформ. Россия придерживается иного подхода. Российская помощь Украине — это преимущественно сырьевые ресурсы, которые предоставляются на льготных условиях, в то же время ввиду историко-психологических факторов консультационные услуги практически не оказываются. Также Россия по сравнению с Западом практически не информирует общественность об объемах и значимости для Украины предоставленной помощи.

В настоящей главе анализируются подходы руководства Украины к получению внешней помощи развитию, выявлены этапы предоставления помощи, определены основные доноры и направленность проектов, а также «специализация» крупнейших доноров. Под содействием развития Украины понимаются все виды льготной внешней помощи (финансово-экономические и сырьевые ресурсы, консультационные услуги и льготные образовательные программы), направленные на повышение уровня социально-экономического развития страны.

Несколько слов о сложностях количественной оценки

Оценить полученную Украиной в 1991–2017 гг. помощь развитию затруднительно. В Украине до последнего времени отсутствовала единая база данных по направленной в страну помощи. В середине 2017 г. оказанную помощь учитывали Министерство финансов и Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ). Первое министерство учитывало помощь международных финансовых организаций (МФО) — МВФ, Всемирного банка/МБРР, ЕБРР, Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), германского Кредитного института по восстановлению экономики (KfW); второе — в основном международную техническую помощь правительств и созданных ими специализированных агентств развития, и лишь частично помощь МФО. В опубликованном на сайте Министерства

1 Total economic and military assistance 1946–2014, USAID.

финансов Перечне проектов ¹ указаны, преимущественно, инфраструктурные проекты: 7 проектов Всемирного банка, 9 проектов ЕБРР, 12 — ЕИБ и 4 — KfW, при этом часть проектов поддерживают одновременно несколько МФО. Например, строительство автодорог вокруг Киева (Всемирный банк и ЕБРР) и ряд проектов ЕБРР и ЕИБ: строительство и повышение пропускной способности линий электропередач между Ровненской и Запорожской АЭС и Киевом, строительство метро в Днепропетровске, продолжение линии метро в Харькове, реабилитация гидроэлектростанций, модернизация и реконструкция магистрального газопровода «Уренгой—Помары—Ужгород». Средства, одолженные МВФ, в «Перечне...» не фигурируют, они указаны в данных о внешнем долге Украины².

База данных МЭРТ, представленная на портале OpenAid.gov.ua, заполнена, по оценкам МЭРТ, на 80% и продолжает дополняться. На момент написания главы она работает в тестовом режиме. Тем не менее преимущество базы данных OpenAid в том, что в ней указываются не только объемы помощи и доноры, но и исполнители, получатели и бенефициары на территории Украины. Ее недостатки — неполный список проектов и невозможность определить, какой объем средств на реализацию проекта было получено в том или ином году. В базе указывается общая стоимость проекта вне зависимости от сроков реализации, которые могут быть растянуты на десятки лет. Например, проект правительства США ULEAD (Программа лидерства, содействия экспорту, инвестициям и развитию), начавшись в сентябре 1994 г., будет продолжаться до декабря 2023 г. Наконец, совместные с Россией проекты, которые также можно отнести к помощи развитию, в украинские базы данных не внесены. В статистике Министерства финансов предоставленные Россией правительству В. Януковича 3 млрд долл. указаны как «задолженность по выпущенным государством ценным бумагам, реализованным на внешнем рынке в 2013 г.»³.

Другие источники информации об объеме предоставленной помощи — данные доноров. Как правило, они не совпадают с данными реципиента — Украины: учтенная в Украине помощь значительно меньше предоставленной. Кроме того, сложность представляет то, что донорских структур даже в одном государстве может быть несколько и объемы их помощи не всегда сведены в единую базу. Конкретные проекты и партнеры на территории Украины называются редко.

Подходы руководства Украины к получению помощи развитию

Общий контекст либеральных демократических преобразований в Центральной и Восточной Европе 1989–1991 гг. дал повод лидерам независимой Украины считать иностранную помощь развитию естественным инструментом превращения страны в демократическое государство с рыночной экономикой. Ожидалось, что Запад «автоматически» начнет оказывать поддержку Украине, а богатая ресурсами Украина, освобожденная от «колониального господства СССР»⁴ и необходимости поддерживать другие советские республики, быстро превратится в успешно развивающееся государство.

1 Перелік проектів які готуються та реалізуються за підтримки міжнародних фінансових установ та міжнародних організацій // Офіційний сайт Міністерства фінансов України. 30.06.2017. URL: <https://www.minfin.gov.ua> (дата обращения: 04.07.2017)

2 Державний та гарантований державою борг України за станом на 28.02.2017. URL: www.minfin.gov.ua (дата обращения: 04.07.2017)

3 Там же.

4 МIRONENKO В. Российско-украинские отношения в 1991–2002 гг. Исторический очерк. М., 2004.

Первые годы независимости продемонстрировали, что реальность гораздо сложнее. Украина столкнулась с тяжелейшим экономическим кризисом, вызванным не столько «шоковой терапией», как это было в большинстве постсоветских государств, включая Россию, сколько тем, что реформы не начинались из-за противостояния рады.

Также оказалось, что экономика страны крайне уязвима к мировым ценам на энергоресурсы и зависима от их поставок из России и Туркмении. Украинская промышленность характеризовалась высокой энергоемкостью и была рассчитана на дешевые ресурсы. Новые условия, — включая требования России оплатить поставки, — трактовались лидерами Украины как нежелание России признавать независимость Украины и как использование Россией долга в качестве инструмента экономического давления с целью «возрождения империи».

К 1993–1994 гг. в Украине сложилось осознание себя в качестве нуждающегося в значительной внешней помощи государства. Также стало очевидно, что ожидать экономического роста без радикальных перемен бессмысленно. ВВП страны снизился на 14% в 1993 г. и на 22,5% в 1994 г., гиперинфляция в 1993 г. составила 4 734,9%¹ (индекс потребительских цен), упал уровень жизни населения и началась стихийная и масштабная забастовка шахтеров, вынудившая президента объявить досрочные президентские выборы в 1994 г. В условиях предвыборной кампании президент Л. Кравчук срочно искал у партнеров за рубежом средства для гашения протестов и восстановления экономики.

Потенциальные доноры опасались предоставлять средства из-за высокой политической нестабильности и неготовности Украины проводить предлагаемые ими реформы: Верховный совет Украинской ССР XII созыва (Верховная Рада Украины I созыва), действовавший с 1990 по 1994 г., блокировал проведение приватизации, налоговой, земельной, валютной реформ и открытие экономики для иностранного капитала. Одновременно между президентом Л. Кравчуком и премьер-министром страны Л. Кучмой шла острая дискуссия о том, какими полномочиями будут обладать избираемые президент, премьер-министр и парламент, а страна по-прежнему жила без утвержденной конституции². Результатом политического кризиса и отсутствия реформ стало катастрофическое падение экономики на протяжении почти десятилетия (1991–2000 гг.) со вспыхивающими социальными протестами как в результате мировых финансово-экономических кризисов, так и по внутриукраинским причинам в 1993–1994 гг., 1997–1998 гг. и, позднее, в 2013–2015 гг.

За 22 года независимости Украина стремилась получать помощь развитию со стороны как Запада (МВФ, Всемирный банк/МБРР, ЕБРР, ЕС, НАТО, и государства Запада), так и Востока (России). После государственного переворота 22 февраля 2014 г. от помощи с восточного направления Киев отказался в угоду политическим предпочтениям новых лидеров, которые сделали ставку на растущий национализм граждан. Даже закупка российских энергоресурсов упала до минимальных показателей, что, правда, частично объясняется падением экономики — на 6,6% в 2014 г. и на 9,9% в 2015 г., а также крайне слабым ростом в 2016 г. За три года после Евромайдана Украина стала одним из крупнейших центров притяжения западной помощи развитию.

1 World Development Indicators Database. URL: www.worldbank.org (дата обращения: 04.07.2017)

2 В 1991–1995 гг. действовала с изменениями Конституция 1978 г., в 1995 г. был принят Конституционный договор, а действующая Конституция (с изменениями 2004 и 2011 гг.) одобрена в 1996 г.

Эволюция мотивов доноров

На протяжении 1991—2017 гг. крупнейшими донорами Украины были международные финансовые организации — Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк / МБРР, ЕБРР, ЕИБ, некоторые государства — США, Россия, Германия, Канада, а также Европейский союз (рис. 12.1). Ключевыми мотивами помощи для Запада и для России были следующие: превращение Украины в безъядерное государство, ликвидация последствий аварии на Чернобыльской АЭС (проект «Укрытие») и безопасность украинских АЭС, а также льготные условия доступа к производственным мощностям и природным ресурсам. Различия между Западом и Россией сводились к тому, что для Запада приоритетным было укрепление независимости Украины от России, а для России — экономическая реинтеграция и сохранение буферной зоны от расширения НАТО.

Рисунок 12.1

Крупнейшие доноры Украины, 1991–2017 гг. (от 1 млрд долл. до 30 млрд долл.)

* Международный Чернобыльский фонд «Укрытие» создан ЕБРР для строительства нового саркофага над местом аварии на ЧАЭС и сопутствующих проектов.

** Минимальный показатель без учета финансовых средств и технической помощи, предоставленных на льготных условиях ядерному сектору Украины, доли России в средствах МЧФ «Укрытие» (минимум, 93 млн долл.), а также скидок на газ на протяжении, как минимум, 15 лет (от 100 млрд долл.) и выплаченной Россией доли Украины во внешнем долге СССР (от 6,8 млрд долл. в 1994 г.).

***Ориентировочные данные, полные данные USAID за 2015-2017 гг. пока отсутствуют.

Источник: Составлено по статистическим данным МЭРТ Украины, ЕБРР, Всемирного банка, USAID.

С учетом разных возможностей и опыта предоставления помощи донорами можно выделить четыре этапа: 1991–1994 гг., 1995–2004 гг., 2005–2013 гг. и после 2014 г.

Демократизация и безъядерный статус (1991–1994 гг.)

Первыми помощь развитию Украине начали оказывать США. Многосторонним финансовым организациям требовалось время на оценку экономического и

политического состояния страны, в то время как США уже в 1990 г. (до провозглашения Украиной независимости) выделили средства Национальному фонду развития демократии (NED) на развитие демократии. В дальнейшем эта цель была дополнена военно-техническим сотрудничеством, программами военного образования и поставками военной техники и оборудования, а также помощью в организации контроля над всеми видами находившегося на территории Украины оружия, в первую очередь, ядерного¹. Другой проект — уже упомянутый ULEAD (начат в 1994 г., должен завершиться 31.12.2023 г., общая стоимость 150 млн долл.)². Его цели — развитие независимой экономической политики, поддержка малого и среднего бизнеса, инвестиционные проекты и бизнес-образование.

К задаче обеспечения отказа Украины от ядерного оружия присоединились все ядерные державы, включая Россию. После распада СССР на территории Украины оставалось свыше 1,6 тыс. советских ядерных боеголовок, что делало Украину третьим ядерным государством мира. Важно было обеспечить безъядерный статус Украины и ее подключение к Договорам о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и о Сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1).

Требования отказа от ядерного оружия первоначально были восприняты положительно в Украине, однако вскоре начались колебания. Часть политического руководства требовала сохранить ядерный статус, аргументируя это тем, что Россия представляет потенциальную угрозу безопасности и территориальной целостности страны. В октябре 1993 г. президент Л. Кравчук — в первую очередь, из-за давления со стороны Верховной Рады и националистических партий и движений (например, Д. Корчинского, лидера Украинской националистической самообороны (УНСО)) — заявлял о возможном сохранении в течение следующих 10 лет за Украиной 46 межконтинентальных баллистических ракет СС-24 с десятью боеголовками на каждой³. Понимая чувствительность вопроса для общества, часть депутатов Верховной Рады предпочитали говорить, что их вообще не ставят в известность о ходе трехсторонних американо-российско-украинских переговоров. Глава Комитета по иностранным делам Д. Павличко подчеркивал готовность Украины присоединиться к СНВ-1, но требовал увеличения предоставляемых Западом кредитов и дополнительные письменные гарантии безопасности для присоединения к ДНЯО⁴. Осенью 1993 г. в преддверии визита министра иностранных дел Украины А. Зленко в США генеральному секретарю НАТО М. Уорнеру был направлен официальный запрос о возможности предоставления Украине гарантий безопасности в случае агрессии. В ходе визита в США министр настаивал на необходимости получения 2,8 млрд долл. на разукomплектование и уничтожение размещенного в Украине советского ядерного оружия, что превышало оценки западных специалистов⁵.

К концу 1993 г. совместными усилиями США и России удалось добиться ратификации Украиной (наряду с Беларусью и Казахстаном) советско-американского договора СНВ-1 1991 г. (Лиссабонский протокол 1992 г.), подписания Украиной ДНЯО в качестве неядерного государства и согласования вывода советских ядерных

1 National Security Strategy, 1996. P. 20–21, 32–33 и др. Total economic and military assistance 1946–2014, USAID.

2 МЭРТ Украины указывает его в качестве единственного, начатого в этот период.

3 Ukrainian nuclear blackmail // The Oregonian. 29.10.1993.

4 Ukraine missiles: terms are tough // The New York Times. 28.10.1993.

5 U.S. offering to mediate Russian-Ukrainian disputes on security // The New York Times. 4.12.1993.

боеголовок с территории Украины в Россию с целью их дальнейшего разукрупнения. В ответ Украина получала компенсацию стоимости высокообогащенного урана, тепловыделяющие сборки для атомных электростанций, а также финансовую и техническую помощь со стороны США и России¹. Данная помощь предоставлялась в рамках программы Нанна — Лугара и составила не менее 175 млн долл. США². Дополнительно в обмен на подписание Трехстороннего заявления США выделили 155 млн долл. экономической помощи и займов³. Поддерживая шаги Украины по укреплению безъядерного статуса, президенты Б. Ельцин и У. Клинтон предоставили Украине дополнительные гарантии безопасности в документе, получившем название Будапештского меморандума, фактически продублировав уже закрепленные в Заключительном акте СБСЕ и Уставе ООН принципы⁴.

К началу 1994 г. США и западные страны начали все больше сомневаться в способности и готовности украинского руководства выполнять взятые обязательства по международным договорам (ратификация соглашений об отказе от ядерного оружия затягивалась Верховной Радой), а также осуществлять рыночные реформы. Киев — вопреки рекомендациям МВФ и Всемирного банка — осуществлял масштабное субсидирование государственных предприятий, что подхлестывало инфляцию. Попытка найти «третий путь» между рыночной и административно-командной экономикой привела к катастрофическим экономическим последствиям. Под давлением шахтерских протестов на июнь 1994 г. были назначены досрочные выборы — шаг, который Л. Кравчук называл незаконным, а потому первоначально отказался принимать в них участие.

С марта 1994 г. Украина все активнее апеллирует к теме сдерживания России и стратегическому положению Украины как аргументу расширения финансово-экономической помощи. В преддверии визита в США в марте 1994 г. Л. Кравчук отмечал: «Россия никогда не согласится быть мировой периферией. Они не могут отказаться от своей тысячелетней истории». Выделяя роль Украины, он говорил: «Мы можем и хотим дать возможность странам мира стабилизировать и сбалансировать ситуацию в Европе. Мы можем открыть для демократии двери на восток»⁵.

Однако доноры не спешили. В 1991–1994 гг. у Украины их было всего два: Всемирный банк и США. Переговоры с МВФ увязли в сложных технических деталях. Россия в рамках соглашения по ядерному разоружению поддерживала атомный энергетический сектор страны, а в сфере поставок энергоресурсов проявляла гибкость в вопросах их оплаты.

Всемирный банк выделил 27 млн долл. на техническую помощь по развитию и укреплению государственных институтов, США — 400 млн долл. на демократизацию, ядерное разоружение, разработку независимой экономической политики и помощь по линии оборонного ведомства⁶. В то же время в США продолжалась выработка

1 Трехстороннее заявление президентов России, США и Украины от 14.01.1991 г.

2 Всего для России, Украины, Казахстана и Беларуси — почти 800 млн долл. США. Источник: Трехстороннее заявление президентов России, США и Украины, 14.01.1994 г.

3 Ukraine missiles: terms are tough // The New York Times. 28.10.1993.

4 Подписан представителями четырех государств (в том числе Великобританией как третьим государством-депозитарием ДНЯО) 5 декабря 1994 г. Франция, еще одна ядерная держава, предоставила Украине гарантии безопасности в одностороннем порядке.

5 Kravchuk warns of Russian power, urges strong U.S. — Ukrainian links // The Washington Post. 02.03.1994.

6 МЭРТ Украины, USAID, Всемирный банк.

стратегического подхода к взаимодействию с Украиной. В дискуссии в Конгрессе о будущем Украины можно выделить два подхода. Первый сформулировал Зб. Бжезинский, который считал, что Украине следует предоставить значительную финансовую помощь, чтобы не дать России проводить «неоимперскую политику». Другая позиция была изложена И. Кристолом (и, первоначально, поддержана президентом США У. Клинтон и госсекретарем С. Тэлботтом), говорившим, что «судьба Украины — стать государством, обслуживающим интересы России, находиться под российским полупротекторатом»¹.

Ядерная безопасность и начало геополитической борьбы (1994–2004 гг.)

В 1994–2004 гг. сложился механизм регулярных двусторонних консультаций Украины с западными донорами, которые существенно расширили помощь. Изначально положительное восприятие западных партнеров в Украине получило институциональное закрепление. На Западе окончательно сложилось понимание формата отношений со второй крупнейшей постсоветской республикой и были приняты стратегические решения о целях, объемах и условиях предоставления помощи. Тем не менее взаимодействие с крупнейшим донором — МВФ — было затруднено разногласиями между законодательной и исполнительной властью и нежеланием последней твердо следовать курсу согласованных с МВФ, но непопулярных реформ. Было запущено строительство нового саркофага над четвертым блоком Чернобыльской АЭС. Российский проект единого экономического пространства на постсоветском пространстве с перспективой предоставления экономической помощи в обмен на политическое сближение с Россией натолкнулся на блокировку в Верховной Раде и был снят с повестки после избрания президента В. Ющенко в 2005 г.

Перед саммитом «большой семерки» в 1994 г. Франция и Германия выдвинули предложение по оказанию помощи. Они предлагали другим странам «большой семерки» предоставить Украине 600 млн долл. на закрытие Чернобыльской АЭС, модернизацию реакторов АЭС в Запорожье, Ровно и Хмельницком, расширить финансирование других проектов до 1,5 млрд долл.² В ответ, У. Клинтон предложил предоставить Украине масштабный «грант-вызов» (challenge grant) в размере 5 млрд долл. из средств МВФ и Всемирного банка на проведение всеобъемлющих реформ. Страны ЕС с таким предложением не согласились³.

Тем не менее после принятых на саммите решений Украина начала получать первые масштабные пакеты помощи от международных организаций. На безопасность украинских АЭС было предоставлено 200 млн долл., из которых США предоставили 38 млн долл., а Япония и Канада по 24 млн долл. На проведение реформ было согласовано выделение 4 млрд долл. кредита МВФ, 700 млн из которых Украина должна была получить незамедлительно (первые 350 млн долл. поступили осенью 1994 г.).

Готовность США предоставить масштабную помощь развитию свидетельствовала об окончательном формировании отношения к Украине как к

1 Ukraine's dilemma, Clinton's choices // The Washington Times. 04.03.1994.

2 G7 may offer \$1,5 billion for shutdown of Chernobyl // New York Times. 02.07.1994.

3 Там же.

своеобразному стратегическому противовесу России и ее «неоимперским амбициям». Возобладал подход Зб. Бжезинского.

США делали ставку на нового президента — Л. Кучму (он победил на выборах со значительным перевесом и при заметной пророссийской риторике). Л. Кучма в соответствии с рекомендациями США и МВФ сразу подписал семь указов, касавшихся наиболее острых украинских проблем: реформы системы налогообложения, отказа от контроля цен и регулирования курсов валют, сокращения дефицита государственного бюджета, ограничения субсидирования государственных предприятий, ускорения приватизации и введения законодательства, упрощающего доступ иностранных инвесторов на украинский рынок¹. Несмотря на заявления о том, что реформы должны быть «эволюционными, но не революционными», обещания нового президента с большим воодушевлением были восприняты на Западе².

Реформы в значительной степени ориентировались на рекомендации вашингтонского Центра стратегических и международных исследований Американо-украинского консультативного комитета (American-Ukrainian Advisory Committee, создан в 1993 г.). Комитет активно взаимодействовал с президентом Л. Кучмой и продвигал необходимую для получения внешних кредитов повестку. Возглавил Комитет Зб. Бжезинский, а в его состав с американской стороны вошли Г. Киссинджер, Дж. Сорос, М. Форбс-мл., а также бывший министр обороны Ф. Карллуччи, председатель правления энергетической компании Westinghouse М. Джордан. С украинской стороны комитет возглавил украинский, канадский и швейцарский экономист и меценат Б. Гаврилишин, который в Украине был советником парламента и нескольких украинских президентов, а членами комитета стали глава украинско-ирландской компании «Текно Украина» С. Огаркова, президент инвестиционной компании КИНТО С. Оксанич, министр финансов Украины Б. Соболев, глава президентской администрации Д. Табачник, председатель парламентской комиссии по экономической политике О. Таранов, посол в Бельгии Б. Тарасюк и др.³. Большинство членов Американо-Украинского консультативного комитета в дальнейшем занимали высокие государственные посты: Д. Табачник в 2010–2014 гг. был министром образования и науки, О. Таранов в 1998 г. — главой Национального агентства по управлению государственными корпоративными правами⁴, Б. Тарасюк в 1998–2000 и 2005–2007 гг. — министром иностранных дел.

Комитет, отмечая возросшее геополитическое значение Украины, предлагал позиционировать ее в качестве центрально-европейского государства, создать совместные американо-украинские комиссии по вопросам внешней политики и обороны, укрепить ее взаимодействие с НАТО, способствовать сближению с региональными структурами — Центральноевропейской инициативой, Центральноевропейским соглашением о свободной торговле и Западноевропейским союзом, проводить семинары по вопросам безопасности и оказывать поддержку

1 Ukraine leader plans to overhaul weak economy // The Wall Street Journal. 12.10.1994.

2 American-Ukrainian Advisory Committee visits Kyiv, convenes meeting, issues communiqué // The Ukrainian Weekly. 02.10.1994. URL: <http://www.ukrweekly.com/old/archive/2005/400514.shtml> (дата обращения: 04.07.2017)

3 The Importance of Economic Reform in Ukraine // Congressional Record. 19.12.1995. P. E2397–E2398. URL: <https://www.congress.gov/crc/1995/12/19/CREC-1995-12-19-pt1-PgE2397-2.pdf> (дата обращения: 04.07.2017)

4 Агентство, принимавшее непосредственное участие в реализации программы приватизации в Украине.

территориальной целостности Украины. Предлагалось расширить процесс приватизации, осуществить макроэкономическую стабилизацию при поддержке МВФ, Всемирного банка, Европейского союза, Японии и правительства США, укрепить национальную валюту при поддержке МВФ, преодолеть барьеры для вхождения Украины в ВТО. Также были озвучены рекомендации о продвижении образования в сфере рыночной экономики, бизнес-менеджмента и государственного управления при финансовой поддержке США¹.

Несмотря на существовавшие разногласия в Верховной Раде (против выступали лидеры крупных фракций коммунистов П. Симоненко и социалистов А. Мороз), в 1995 г. пакет реформ был принят, и средства МВФ начали поступать (рис. 12.2). Перечислявшиеся ежегодно на протяжении 1994–2001 гг. кредиты МВФ позволили Украине с меньшими потерями, чем России, пережить кризисный 1998 г., снизить инфляцию и существенно замедлить падение ВВП. В общей сложности, за 1994–2001 гг. Украина получила от МВФ 4,2 млрд долл. Одновременно, в ходе переговоров сложился круг высших должностных лиц Украины, которые на регулярной основе взаимодействовали с представителями западных доноров и имели полное представление об условиях получения помощи.

Рисунок 12.2

Доноры Украины, 1994–2004 гг.

Источники: МЭРТ Украины, Всемирный банк, МВФ, USAID.

МВФ стал крупнейшим донором Украины в 1994–2004 гг., отодвинув на второе место МБРР (2,7 млрд долл. по данным Всемирного банка и 47 млн долл. по данным МЭРТ) и на третье — США (1,8 млрд долл. по данным USAID и 570 млн долл. по данным МЭРТ). Свою, пока небольшую, лепту в оказание помощи Украине внес Европейский союз (1,2 млн долл.).

По данным Всемирного банка, в 1994–2014 гг. среди 27 проектов общим объемом 2,7 млрд долл. основными были поддержка органов государственной власти, промышленности, торговли и услуг, энергетического и сельскохозяйственного секторов, банковских структур¹. Пик помощи пришелся на 1997 г., когда Украине было выделено 1,1 млрд долл.

Крупнейшим донорским проектом в 1994–2004 гг. стало создание саркофага над местом аварии на ЧАЭС (1,24 млрд долл.), проект «Укрытие». Программы передачи военной техники из США заняли второе место — 481 млн долл.; 92 млн долл. Украина получила от МФО на модернизацию налоговой службы, 65 млн — на приведение мер безопасности на АЭС в соответствие с международными нормами и контроль за перемещением радиоактивных материалов, 47 млн долл. предоставил Всемирный банк на развитие системы статистики и 17 млн — на развитие американских стипендиальных и образовательных программ для граждан (рис. 12.3).

В 1994–2004 гг. важным игроком на поле консультирования Украины по вопросам реформ стала НАТО. В годы президентства Л. Кучмы были установлены регулярные контакты Украины с НАТО, которая стала ключевым консультативным институтом по реформе оборонного сектора. Выбор украинским руководством евроатлантической модели диктовался стремлением не быть связанной с Россией, восприятием пророссийских настроений в крымской автономии как угрозы территориальной целостности, а также благожелательным отношением НАТО к Украине.

Рисунок 12.3

Проекты, запущенные в 1994–2004 гг.

Источник: МЭРТ Украины.

В 1994 г. Украина первой из стран постсоветского пространства присоединилась к программе НАТО «Партнерство ради мира». В 1997 г. (через 1,5 месяца после подписания «Основополагающего акта о взаимных отношениях Россия-НАТО») была подписана «Хартия об особом партнерстве Украина — НАТО».

¹ The World Bank. Projects and Operations. URL: <http://projects.worldbank.org> (дата обращения: 04.07.2017)

В отличие от документа, подписанного Россией, украинский содержал положения о «решимости продолжать военную реформу и укреплять демократический и гражданский контроль над вооруженными силами» в Украине (п. 3) при поддержке НАТО. В п. 7 оговаривались сферы, по которым Украина и НАТО согласились проводить взаимные консультации: военное планирование, формирование бюджета, политику, стратегию и концепции национальной безопасности; оборонную конверсию; военное сотрудничество между НАТО и Украиной и оперативно-техническую совместимость; экономические аспекты безопасности; вопросы науки и техники; вопросы экологической безопасности, включая ядерную безопасность; научные исследования и разработки в аэрокосмической области через Союзную группу аэрокосмических исследований и разработок (АГАРД) и др.¹ На основании Хартии были созданы Комиссия Украина—НАТО (политический уровень сотрудничества Украины и НАТО) и Совместная рабочая группа Украина—НАТО по вопросам военной реформы (СРГВР, сотрудничество силовых ведомств Украины и НАТО), обсуждавшая формирование военного бюджета, определение оптимального количества вооруженных сил, формирование мобилизационного бюджета при переводе вооруженных сил на профессиональную основу.

Политическое сближение подтолкнули экономические события: 1998 г. стал важной вехой. Помощь МВФ помогла Украине с меньшими потерями пережить глобальную экономическую нестабильность и российский дефолт. Лидеры Украины окончательно исключили возможность развития интеграционных экономических связей с Россией и участие в создаваемых по ее инициативе структурах на постсоветском пространстве.

Осенью 2002 г. еще одним шагом в подключении специалистов НАТО к военной реформе в Украине стало подписание Плана действий Украина—НАТО. Следует, правда, отметить, что значительная часть Плана касалась политических и экономических реформ в целом и лишь небольшая часть — сближения Украины и НАТО. Украина обязывалась усилить поддержку миротворческих операций НАТО на Балканах и борьбу с терроризмом, осуществлять военное сотрудничество и реформы в целях реализации стратегической цели — «евроатлантической интеграции путем постепенного принятия стандартов и процедур НАТО»². Ежегодно на рассмотрение Комиссии Украина—НАТО представлялся Годовой целевой план по реализации Плана действий. Летом 2004 г. на заседании Комиссии Украина—НАТО³ президент Л. Кучма отмечал: «Активизация евроатлантической интеграции Украины и связанное с этим глубокое реформирование оборонной отрасли страны в соответствии с европейскими стандартами относится к важнейшим приоритетам как внешней, так и внутренней политики Украины»⁴. По мере приближения президентских выборов вопросы их соответствующей организации также стали предметом обсуждения Комиссии Украина—НАТО⁵. Помощник заместителя госсекретаря С. Пайфер, в частности, увязывал соответствующее проведение президентских выборов в Украине с возможностью последней и дальше идти по пути

1 Хартия об особом партнерстве Украина — НАТО, 09.06.1997 г.

2 План действий Украина — НАТО. 22.11.2002.

3 Создана в соответствии с Хартией Украина—НАТО 1997 г.

4 Украина намерена продолжать сотрудничество с НАТО в осуществлении военной реформы — Кучма // УНИАН. 29.06.2004.

5 Украина для сближения с НАТО и ЕС должна продолжать реформы в военной, экономической и политической сферах // УНИАН. 02.07.2004.

евроатлантической интеграции: «Украина должна создать условия для настоящих честных выборов»¹.

Активному включению Украины в западную орбиту способствовало решение ЕС развивать политику соседства по отношению к «новым соседям» после расширения 2004 г. Диалог с ЕС стал регулярным. В феврале 2005 г. Украина, первой из государств политики соседства подписала с ЕС План действий, где были перечислены необходимые для сближения с ЕС реформы и отмечалась импонирующая значительной части украинского населения идея «общих европейских ценностей» как основы. Не последнюю роль в успехе переговоров Украины сыграло то, что она успешно использовала конкуренцию России и ЕС за углубленное сотрудничество с приграничными государствами, государствами «общего соседства». Новые интеграционные проекты на постсоветском пространстве (например, проект Единого экономического пространства 2003 г.) обсуждались лишь формально и чаще всего использовались для получения более выгодных предложений со стороны ЕС.

Ужесточение условий помощи и российская альтернатива (2005–2013 гг.)

На протяжении 2004–2013 гг. получение помощи развитию и соблюдение обязательств были существенно затруднены взаимоотношениями между ветвями власти в Украине. Борясь со слабостью институтов государственной власти, доноры ужесточили условия помощи. Согласованные с МВФ реформы по сокращению государственных расходов — в первую очередь, пенсионная реформа и повышение тарифов на газ для населения — наталкивались на ожесточенное сопротивление депутатов Верховной Рады. Выдвигаемые Россией условия — расширение контроля над украинской газотранспортной системой и получение долей в украинских предприятиях — также представлялись неприемлемыми в силу как экономических и юридических, так и историко-психологических и самоидентификационных причин. В зависимости от того, кто находился во главе исполнительной власти Украины и запрашивал помощь извне, критике подвергались В. Ющенко, Ю. Тимошенко или В. Янукович. Тем не менее иного пути решения экономических проблем страны, кроме как помощь внешних доноров, руководство Украины не видело, а экономические проблемы заставляли политическое руководство «закрывать глаза» на негативные стороны помощи. В отсутствие качественной государственной экспертизы на первый план стала выходить оценка происходящих событий СМИ (в основном, под контролем финансово-промышленных групп и олигархов Украины) и НКО (проецировали интересы западных доноров).

После «оранжевой революции» в конце 2004 г. и перевыборов в 2005 г. президентом Украины стал В. Ющенко. В 1993–1999 гг. он занимал пост председателя Национального банка Украины, представляя интересы страны на переговорах с МВФ. К началу его президентства Украина сравнительно благополучно пережила азиатский финансовый кризис 1997 г. и дефолт России 1998 года, а в 2000 г. — впервые после провозглашения независимости — перешла к экономическому росту. Должность премьер-министра занимал В. Янукович, который после ухода с этого поста остался лидером крупнейшей оппозиционной фракции в Верховной Раде. Новым премьер-министром стала соратница В. Ющенко по «оранжевой революции» Ю. Тимошенко. Эти три политические фигуры в

1 Там же.

значительной степени определяли политику страны в 2004–2013 гг., включая отношение к помощи развитию. В 2010 г. В. Янукович стал президентом страны, В. Ющенко ушел в оппозицию, а Ю. Тимошенко из-за превышения полномочий при подписании газового контракта с Россией в 2009 г. была осуждена и отбывала наказание в тюрьме.

За 2005–2013 гг. у Украины дважды возникала острая необходимость внешней помощи. Первый раз это произошло в конце 2008 г., второй — в 2013 г.

Кризис 2008 г. стал результатом как роста цен на столь необходимый Украине газ, так и кризисного состояния мировой экономики (напомним, что в 2009 г. украинская экономика упала на 14,8%). Срок действия предыдущих соглашений с МВФ к этому времени истек (средства предоставлялись ежегодно с 1994 по 2001 г.), и для получения помощи требовалось проводить новые переговоры. Условием вновь стали структурные реформы и сокращение дефицита бюджета за счет снижения социальных расходов. Кроме того, МВФ требовал повысить тарифы на природный газ для населения и коммунальных предприятий, новой организации внутреннего газового рынка, повышения независимости Национального банка и раскрытия информации о собственниках банков¹.

Соглашение с МВФ на этот раз было достигнуто очень быстро — уже в ноябре 2008 г. В. Ющенко подписал, а Верховная Рада ратифицировала закон «О первоочередных мерах относительно предотвращения негативных последствий финансового кризиса и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины»², и Украине был выделен первый транш 4 млрд долл. Кредитная линия МВФ составляла 16,4 млрд долл., однако последние 3,5 млрд долл. Украина не получила из-за политической нестабильности в преддверии выборов в январе 2010 г. и неспособности правительства контролировать дефицит бюджета. Общий объем помощи МВФ Украине в 2008–2010 гг. составил 12,9 млрд долл. Таким образом, МВФ — крупнейший донор Украины в 2004–2013 гг. (хотя в 2010–2013 гг. средства из МВФ Украине не перечислял) (рис. 12.4).

Реакция политического руководства Украины на кредит МВФ была неоднозначной. Положительная оценка президентом В. Ющенко контрастировала с критикой лидера крупнейшей фракции Верховной Рады В. Януковича. Премьер Ю. Тимошенко, в свою очередь, подверглась осуждению со стороны В. Ющенко за нарушение требований МВФ: проект государственного бюджета был составлен с дефицитом, и весной 2009 г. правительство попыталось взять кредит у России в размере 5 млрд долл.³ для его покрытия. (По неподтвержденным данным, условиями российского кредита были расширение контроля над газотранспортной системой (ГТС) Украины и ее промышленными предприятиями.) Когда пришедший к власти в 2010 г. новый президент В. Янукович столкнулся с той же проблемой дефицита бюджета и продолжил переговоры с донорами для получения недостающих средств, уже его критиковали Ю. Тимошенко и В. Ющенко, первая — за пренебрежение интересами малообеспеченных граждан, второй — за неэффективную политику.

Осенью 2013 г. Украине второй раз потребовалась существенная внешняя помощь: в 2012 г. рост ВВП практически остановился (0,24%) и ушел в легкий минус

1 МВФ вряд ли выделит Украине кредит до конца года — офис Ющенко // Reuters. 08.09.2009.

2 Закон регулировал предоставление помощи банкам, создание стабилизационного фонда и увеличение суммы гарантированного вклада.

3 Тимошенко официально запросила у России кредит в объеме 5 млрд долл. // УНИАН. 10.03.2009.

в 2013 г. (-0,03%). Одновременно, вероятно, впервые за долгие годы, сложилось неблагоприятное восприятие политической ситуации в Украине западными партнерами-донорами. В. Янукович попал под критику и давление со стороны ЕС за осуждение на тюремный срок бывшего премьер-министра Ю. Тимошенко. В качестве инструмента давления использовалось Соглашение об ассоциации с ЕС с включенным в него Глубоким и всеобъемлющим соглашением о зоне свободной торговли и перспективой подписания соглашения о безвизовом режиме с ЕС. Сначала ЕС говорил о возможности подписания Соглашения только в случае освобождения Ю. Тимошенко, затем, когда 21 ноября 2013 г., за 7 дней до саммита Восточного партнерства в Вильнюсе, Кабинет министров принял решение приостановить подготовку к подписанию, обвинил Януковича в срыве подписания. Начавшиеся массовые протесты показали, что жесткие условия МВФ — меры бюджетной экономии и повышения тарифов на газ для населения — неприемлемы для терявшего контроль В. Януковича: «...Если будут такие условия, как нам предлагают: заморозить заработные платы и пенсии, повысить цены на газ, то нам такие кредиты не нужны»¹. Следующий кредит МВФ получал уже президент П. Порошенко.

Рисунок 12.4

Крупнейшие доноры, 2005–2013 гг.

Источники: МЭРТ Украины, Всемирный банк, МВФ, USAID, германское Федеральное министерство по экономическому сотрудничеству.

Всемирный банк в 2005–2013 гг. стал вторым после МВФ донором Украины. Объем выделенных средств в 2005–2013 гг. составил 3,2 млрд долл. Пик помощи

¹ Янукович заявляет о согласии Украины на кредит МВФ при отсутствии условий о повышении цен на газ // Украинские новости. 10.12.2013.

пришелся на кризисный 2009 г., когда Украина получила 900 млн долл. По сравнению с предыдущим периодом, изменились направления помощи: органы государственной власти сохранили первое место по количеству проектов, но на второе вышла поддержка банковского сектора Украины, за ними последовали инфраструктурные энергетические проекты (включая возобновляемую энергию) и транспортировка энергоресурсов, а также поддержка органов местного самоуправления. Общее количество проектов Всемирного банка снизилось, по сравнению с предыдущим периодом, с 27 до 18 (рис. 12.5).

Рисунок 12.5

Крупнейшие проекты, запущенные в 2005–2013 гг.

Источник: МЭРТ Украины.

Российский кредит в 15 млрд долл. вместе с масштабным планом двустороннего сотрудничества однозначно выводил Россию в число крупнейших доноров Украины, однако до государственного переворота Россия успела купить украинские евробонды лишь на 3 млрд долл., сотрудничество с новыми властями оказалось невозможным. Россия в 2005–2013 гг. заняла третье место среди украинских доноров. Почти столько же выделили ЕБРР и Европейский инвестиционный банк, чуть меньше США — около 2 млрд долл. Даже если не рассматривать версию о геополитических условиях российского кредита, то он, безусловно, давал большую свободу действий президенту В. Януковичу в

отношении западных партнеров, чем он сразу воспользовался, отказавшись от форсированного сближения с ЕС.

Средства, выделенные ЕБРР и ЕИБ в форме займов, пошли на инфраструктурные проекты: повышение безопасности украинских АЭС (Запорожье, Ровно, Хмельницкий, Николаев) — 708 млн долл., строительство автодорог — 531 млн долл., модернизацию гидроэлектростанций (Запорожье, Киев, Кировоград, Черкассы) — 472 млн долл. и линий электропередач (в Запорожье и Херсоне, получатель — «Укрэнерго»), строительство метрополитена в Днепропетровске — 358 млн долл., строительство и модернизацию железных дорог — 120 млн долл. Грантами от 1 до 5 млн долл. поддерживались «Уркэнерго», «Укрэнерго» и различные программы в зоне отчуждения¹. Крупнейшим проектом, как и в предыдущие годы, в 2005–2013 гг. стал проект «Укрытие» и сопутствующие проекты в зоне отчуждения (свыше 1,5 млрд долл.).

Курс на углубленное взаимодействие с НАТО, приостановленный в последние месяцы президентства Л. Кучмы, продолжился во время президентства В. Ющенко. После заседания Комиссии Украина — НАТО (21 апреля 2005 г.) в Военную доктрину страны были вновь введены положения, касающиеся подготовки Украины к вступлению в НАТО и ЕС, также было положено начало активному диалогу Украины и НАТО по вопросу членства. Несмотря на то, что План действий по членству Украины в НАТО так и не был согласован, к 2006 г. Совместная рабочая группа по военной реформе (СРГВР) расширила сферу деятельности и отныне занималась также реформированием разведывательного сектора в целях повышения его открытости и распространения на него демократического контроля. Для укрепления взаимодействия между гражданским обществом Украины и органами государственной власти, занятыми в оборонном секторе, по инициативе Общественной лиги Украина—НАТО, Национального центра по вопросам евроатлантической интеграции при Президенте Украины и представителей Совета национальной безопасности и обороны Украины создавалась так называемая Сеть партнерства Украина—НАТО². Специальная Ключевая группа в рамках СРГВР должна была заниматься координацией помощи альянса Украине и составлением обзоров украинского оборонного сектора³.

К условиям предоставления помощи НАТО относилось исполнение записанных в Военной доктрине Украины стратегических целей евроатлантической и европейской интеграции. Генеральный секретарь НАТО Я.Х. Схеффер объяснял, что соответствующие рекомендации НАТО можно не исполнять, но тогда не будет сближения ни с НАТО, ни с Европейским союзом⁴. Несмотря на неоднозначное отношение к процессу граждан Украины, подписание Плана действий по членству всячески продвигалось, против выступала только Партия регионов в Верховной Раде, предлагая даже провести референдум по этому вопросу. Вопрос решился сам собой, когда НАТО оказалась не готова такой план предоставить ни Украине, ни Грузии. Реформы были продолжены, как и ежегодное представление Плана организации. В ответ НАТО оказывала поддержку в социальной адаптации украинских

1 МЭРТ Украины.

2 В Брюсселе состоялось заседание совместной рабочей группы Украина — НАТО по вопросам военной реформы // Укринформ. 08.12.2006.

3 В Киеве состоялось пятое заседание рабочей группы Украина—НАТО высокого уровня по вопросам военной реформы // УНИАН. 19.05.2006.

4 Украина должна продолжать существенные реформы в отрасли безопасности и обороны, — генсек НАТО // РБК-Украина. 08.07.2007.

военнослужащих, экономических реформах для оборонного сектора и в дальнейшем переходе вооруженных сил Украины на стандарты НАТО.

В период президентства В. Януковича, несмотря на принятие Закона об основах внутренней и внешней политики (№ 2411–VI от 1 июля 2010 г.), снимавшего цель присоединения Украины к НАТО, продолжились заседания СРГВР и круглых столов Сети партнерства Украина — НАТО и принятие Годовых национальных программ и заседания. В феврале 2013 г., по данным МЭРТ Украины, был запущен совместный проект уничтожения противопехотных мин (завершился в июле 2017 г.). С июля 2013 г. по запросу Украины НАТО начала реализацию Программы углубления военного образования¹ (осуществлялась при поддержке и в сотрудничестве с Национальным университетом обороны в Варшаве (Польша), Международным секретариатом НАТО и Бюро по связи НАТО в Киеве).

Фактически, в вопросе военной реформы НАТО воспринималась в качестве единственного источника внешней помощи развитию, курс на принятие стандартов НАТО, как и готовность Украины исполнять рекомендации организации, оставались неизменными с 1997 г. Как заявлял на заседании СРГВР в 2013 г. первый заместитель начальника Генерального штаба Украины, адмирал И. Кабаненко, «имплементация военных стандартов НАТО будет создавать благоприятные условия для наращивания оперативных возможностей Вооруженных сил, будет обеспечивать эффективное использование имеющихся ресурсов и облегчать достижение совместимости с воинскими подразделениями ЕС и НАТО»².

Помощь — основа нового государства и контрактов для западных компаний (2014–2017 гг.)

В 2014–2017 гг. Украина превратилась в одного из крупнейших получателей внешней помощи в мире и в крупнейшего получателя помощи в Европе. Очевиден рост западной помощи по сравнению с предыдущими этапами. Новые политические условия (однозначно положительная оценка доноров и их условий всеми ветвями власти) позволили западным донорам расширить экспертную помощь в разработке реформ. Российская помощь развитию, импорт российских энергоресурсов, как и существовавшие проекты двустороннего экономического сотрудничества практически полностью свернуты по инициативе украинской стороны (рис. 12.6, 12.7).

Крупнейшие проекты в этот период касаются инфраструктуры и поддержки реформ, финансирования бюджетных программ, децентрализации и повышения эффективности работы органов местного самоуправления, реформы системы государственного управления и противодействия коррупции, реформы системы социального обеспечения с учетом проблемы внутренне перемещенных лиц и др. Очевидно, будут сокращаться отчисления фонда «Укрытие» — новый саркофаг сдан в эксплуатацию 29 ноября 2016 г., что, правда, не отменяет реализацию иных проектов в зоне отчуждения.

Евромайдан внес коррективы в помощь развитию Украины. Позиция принимавших участие в Евромайдане политиков по отношению к выкупленным Россией еврообондам на 3 млрд долл. была озвучена лидером партии «Батькивщина» А. Яценюком (занявшим впоследствии пост премьер-министра):

¹ Defence Education Enhancement Programme (DEEP).

² В Брюсселе состоялось заседание Совместной рабочей группы Украина — НАТО по вопросам военной реформы // УНИАН. 26.09.2013.

«Либо он (Янукович) возьмет деньги у России, продаст нас за копейки, которые по большому счету заберет лично себе, либо мы начнем переговоры с международными институтами, чтобы мы смогли покрыть те долги, которые наплодил Янукович»¹. Интересно, что долги «наплодил» далеко не только Янукович. Основная часть займов МВФ Украине на начало 2014 г. пришлась на период президента В. Ющенко и премьер-министра Ю. Тимошенко, лидера партии «Батькивщина», членом которой был А. Яценюк. П. Порошенко, занявший после государственного переворота и внеочередных выборов пост президента, назвал российскую помощь «взяткой»² России президенту В. Януковичу, которую Украина возвращать не должна.

Рисунок 12.6

Крупнейшие доноры, 2014–2017 гг.

Источники: МЭРТ Украины, Всемирный банк, МВФ, USAID, Eurostat, германское Федеральное министерство экономического сотрудничества.

Прозападная и националистическая ориентация возглавивших государство лиц вызвала обострение отношений с Россией, сделала невозможным дальнейшую помощь и поставила крест на многочисленных двусторонних проектах, которые, возможно, снизили бы потребность Украины в помощи. В 2014 г. экономика Украины

1 Украине лучше взять кредит у МВФ, чем ждать, пока Янукович продается России, — Яценюк // Новый регион. 10.12.2013.

2 Российские 3 млрд евробондов были взяткой Януковичу, — Порошенко // 112.ua. 15.06.2015.

снизилась на 6,6%, в 2015 г. — на 9,9%, а гражданский конфликт на востоке страны угрожает надолго осложнить экономическую ситуацию в стране.

Рис. 12.7

Крупнейшие проекты, запущенные в 2014–2017 гг.

Источник: МЭРТ Украины.

Переговоры нового президента П. Порошенко с МВФ о новом пакете помощи прошли достаточно гладко (отчасти благодаря тому, что в 2007–2012 гг. он был председателем Нацбанка Украины): на 2014–2018 гг. согласовали 17,5 млрд долл., из которых к весне 2017 г. выделили 12,7 млрд долл. Таким образом, МВФ остался

крупнейшем донором. Условия нового пакета, с одной стороны, повторяли нереализованные предыдущие (пенсионная, судебная и земельная реформы, разрешение свободной продажи сельскохозяйственных земель), с другой — были дополнены требованиями стабилизации финансовой системы, снижения дефицита бюджета через налоговую реформу и сокращение социальных расходов, борьбы с коррупцией, повышения тарифов на газ и электроэнергию, а также глубокой структурной реформы «Нафтогаза» и всего энергетического сектора.

П. Порошенко согласился на то, что В. Янукович отвергнул из-за опасений усилить социальную напряженность, ведь в 2014–2015 гг. население поддерживало нового президента, и он действовал, фактически, в согласии с Верховной Радой. П. Порошенко (в отличие от предыдущих президентов) удавалось гораздо легче находить общий язык с Верховной Радой. Поскольку оппозиция, состоящая из бывших представителей Партии регионов В. Януковича и опирающаяся на поддержку жителей Украины на востоке, юге и, частично, в центре страны, сильно ослабла и была немногочисленна. Большинство депутатов Верховной Рады поддерживали законопроекты, согласованные с МВФ, переноса ответственность за непопулярные меры на международные структуры. Именно под такими лозунгами в 2016–2017 гг. проводилось повышение тарифов на услуги ЖКХ и электроэнергию¹. В то же время, протестный потенциал запланированной пенсионной реформы, очевидно, слишком велик, чтобы продвигать ее даже несмотря на отсылку к требованиям МВФ.

Украинское руководство — несмотря на некоторую стабилизацию экономики — уверено: восстановить экономику можно лишь с внешней помощью. Это контрастирует с мнением населения: 49,1% «полностью не поддерживают» получение кредитов МВФ, 22,9% — скорее, против, (при 9,0% «полностью поддерживающих» и 15,8% «скорее, поддерживающих»)².

Осенью 2016 г. руководство Украины направило письмо директору МВФ К. Лагард, в котором, отвечая на сомнения МВФ в готовности страны к реформам, содержались объяснения, почему некоторые требования МВФ не выполнены. В качестве одной из причин приводился продолжающийся конфликт на востоке страны. В письме была озвучена просьба предоставить больше времени на обеспечение общественной поддержки пенсионной реформы, а также ряда других непопулярных требований МВФ (сокращение бюджетных субсидий, очередность платежей, реформа управления государственных предприятий и их аудит³). Также перечислялись меры, которые правительство и Нацбанк намерены принять в ближайшее время (например, создать антикоррупционную прокуратуру). Письмо подписали президент П. Порошенко, сменивший А. Яценюка премьер-министр В. Гройсман, министр финансов А. Данилюк и председатель Национального банка Н. Гонtareва. В начале 2017 г. новый транш помощи МВФ 1 млрд долл. был переведен Украине.

1 Подробнее см.: *Шишкина О.В.* Украина 2017. Внутренняя и внешняя политика: основные тренды // Россия и мир: 2017. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. проекта: А.А. Дынкин, В.Г. Барановский; отв. ред.: Г.И. Мачавариани, И.Я. Кобринская. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 125.

2 Мнение жителей Украины по некоторым актуальным общественно-политическим вопросам (апрель 2017 г.) // Социополис. 04.05.2017. URL: <http://sociopolis.ua/ru/doslidzhenya/doslidzhenya/223-soc-questions-april-2017/> (дата обращения: 04.07.2017)

3 Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. IMF. 01.09.2016. P. 2.

В тесном взаимодействии с МВФ в отношении Украины действует Европейский союз, который принимает активное участие в поддержке деятельности украинских государственных структур. В июне 2014 г. П. Порошенко принял решение подписать Соглашение об ассоциации (СА) с ЕС, а включенное в текст СА Соглашение о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (СГВЗСТ) вступило в силу для Украины с 1 января 2016 г.¹ СА Украина—ЕС вступило в силу 1 сентября 2017 г. В 2014–2016 гг. ЕС в одностороннем порядке для поддержки Украины открыл свои рынки для указанных в соглашении объемов украинских товаров. Впрочем, квоты не покрывают потребностей сбыта продукции украинского сельскохозяйственного сектора.

В июле 2014 г. ЕС и Украина согласовали «Повестку дня европейских реформ». Список включал конституционную, региональную, сельскохозяйственную и судебную реформы, реформы системы государственного управления, избирательного законодательства, правоохранительных органов, сектора энергетики, а также меры по поддержке подключения Украины к зоне свободной торговли и образовательным программам с ЕС, а также меры по расширению контактов между людьми². В целях технической поддержки реформ была создана экспертная «Группа поддержки для Украины», призванная следить за соответствием поддержки, консультаций, технической и финансовой помощи положениям СА. Группа взаимодействует с правительством и Верховной Радой. На все запланированные мероприятия ЕС обязался предоставить 12,8 млрд евро (14,6 млрд долл.) помощи «в ближайшие несколько лет», из которых 3,4 млрд евро (3,9 млрд долл.) — средства макрофинансовой помощи ЕС (по данным ЕС на март 2017 г., выделено 2,8 млрд евро (3,2 млрд долл.)). Это крупнейший пакет помощи ЕС для государства, не входящего в ЕС.

По данным ЕС, общий объем его грантовой помощи Украине после Евромайдана составил 838,7 млн евро (956 млн долл.): укрепление государственных институтов — 355 млн евро, развитие гражданского общества — 10 млн евро, развитие частного сектора экономики и восстановление экономики — 110 млн евро, программа децентрализации — 90 млн евро, борьба с коррупцией — 15 млн евро, техническая помощь — 28,5 млн евро, реформа государственного управления — 104 млн евро, судебная реформа — 52,5 млн евро, миссии наблюдателей ОБСЕ и иные мероприятия, направленные на повышение уровня доверия в зоне конфликта через Инструмент стабильности и мира — 73,7 млн евро³. Общий объем выделенных Украине средств по данным на март 2017 г. составил 4,156 млрд долл.

ЕС рассматривается в Украине в качестве источника консультативной помощи по организации работы органов государственной власти, который может способствовать решению ключевых для Украины проблем — высокого уровня коррупции и низкой эффективности государственного управления. Украинское руководство положительно реагирует на помощь со стороны ЕС. Например, президент Порошенко указывает, что продолжение предоставления помощи свидетельствует о том, что реформы идут в верном направлении: «Приветствую

1 Таким образом предполагалось сократить возможные негативные последствия для украинской экономики и оставалось время на возможное достижение дополнительного соглашения с Россией, обеспокоенной возможностью беспрепятственного доступа товаров из ЕС транзитом через Украину на российский рынок.

2 EU-Ukraine — A European Agenda for Reform, 04.07.2014.

3 EU-Ukraine relations, factsheet // European External Actions Service, Brussels, 16.03.2017.

предоставление Украине 600 миллионов евро макрофинансовой помощи со стороны ЕС. Это — признание нашего прогресса на пути реформ и свидетельство неизменной поддержки Евросоюзом преобразований в Украине»¹.

Во взаимодействии с ЕС ЕИБ предоставлял займы Украине на поддержку объектов инфраструктуры и транспортную, энергетическую и сельскохозяйственную реформы в размере 3 млрд евро (3,4 млрд долл.), а ЕБРР — инвестиции на реформу банковского сектора, развитие сельскохозяйственного бизнеса, малых и средних предприятий и закупку газа в отопительный сезон 2015-2016 гг. в размере 2,7 млрд евро (3 млрд долл.). По данным МЭРТ Украины, объем полученных средств со стороны этих структур составил почти 2 млрд долл. за 2014–2017 гг.

По линии Всемирного банка Украина в 2014–2017 гг. получила 2,372 млрд долл. помощи на 12 проектов². В базе данных украинского МЭРТ объем помощи ВБ оценивается чуть ниже — 2 млрд долл. В любом случае, эти цифры выводят Всемирный банк на 3-е место в списке крупнейших доноров Украины после МВФ и ЕС. Проекты ВБ сконцентрированы на поддержке банковских институтов, энергетики, промышленности, торговли и услуг, государственного управления, социальной защиты населения. Часть средств идет на оплату нефтегазовых поставок.

Существенно нарастила объемы помощи Германия. Действуя через финансовый Кредитный институт по восстановлению экономики (KfW), Общество международного сотрудничества (GIZ) и Фонд экономического развития и профессиональной квалификации (SEQUA), она предоставила Украине 807 млн долл. Крупнейшими направлениями распределения этой помощи стали «непривязанный кредит» финансовой помощи правительству от KfW на развитие транспортной, энергетической инфраструктуры и сетей тепло- и водоснабжения на востоке страны (заем 590 млн долл.). Среди крупнейших проектов, реализуемых через GIZ, — повышение энергоэффективности в регионах (50,8 млн долл.) и ряд проектов на востоке страны: реформа государственного управления на востоке (76 млн долл.), укрепление социальной инфраструктуры для приема внутренне перемещенных лиц (162 млн долл.), поддержка муниципалитетов при приеме внутренне перемещенных лиц (57,2 млн долл.), поддержка социальных проектов в Мариуполе и области (47,7 млн долл.).

США по-прежнему выделяют значительные средства на программы помощи. Они поддерживают больше проектов — свыше 80 за 2014–2017 гг. (в 3 раза больше, чем ФРГ) стоимостью 531,7 млн долл. США. Крупнейшая программа направлена на борьбу с контрабандой ядерных материалов (80 млн долл.). Также активно поддерживаются проекты по децентрализации и активному участию гражданского общества в местном самоуправлении (программа DOBRE, 50 млн долл.), демократизации страны и повышению активности гражданского общества (Украинская инициатива по укреплению доверия, 35 млн долл.). Другие направления: повышение эффективности государственной пограничной службы (24,7 млн долл.), противодействие распространению оружия массового поражения (24,2 млн долл.), трансформация финансового сектора (23,1 млн долл.) и на программу укрепления гражданской активности «Долучайся» (укр. «Приобщайся»), 22 млн долл.).

1 Порошенко поблагодарил ЕС за выделение 600 млн евро макрофинансовой помощи // TSN. 04.04.2017. URL: <https://ru.tsn.ua/politika/poroshenko-poblagodaryl-es-za-vydelenie-600-millionov-evro-makrofinansovoy-pomoschi-835645.html> (дата обращения: 04.07.2017)

2 Projects and Operations // The World Bank. URL: <http://projects.worldbank.org> (дата обращения: 04.07.2017)

НАТО — в вопросах военной и оборонной реформы — остается ключевым партнером-консультантом. После государственного переворота 2014 г. НАТО активизировалась, помощь не приостанавливалась даже в переходный период, пока государство возглавлял и.о. президента А. Турчинов. МЭРТ Украины указывает несколько программ, в основном, в сфере уничтожения радиоактивных материалов и могильников, поставок оборудования, позволяющего обнаружить ионизирующее излучение, и переход на стандарты НАТО. Их объем — 1,35 млн долл. Также в апреле 2015 г. НАТО согласовала создание шести целевых фондов по поддержке реформ в секторе безопасности объемом 15 млн евро в 2014–2019 гг.¹ (цифры не отражены в базе данных МЭРТ).

В Украине продвигается формула, согласно которой евроатлантическая интеграция дополняет вызывающую меньше разногласий европейскую. В июне 2017 г. украинский вице-премьер по вопросам европейской интеграции И. Климпуш-Цинцадзе заявила: «НАТО — это не просто политический или военный блок. Мы должны понимать, что критерии членства в НАТО на 70–80% совпадают с теми задачами, которые наша страна имеет в процессе европейской интеграции. Эти два направления не противоречат друг другу²».

В декабре 2014 г. Украина решением Верховной Рады отказалась от внеблокового статуса, посчитав, что он не гарантирует безопасность. В мае 2015 г. директор политического департамента МИД Украины А. Макеев отмечал: «Украина будет не грузом, мы будем хорошим дополнением для евроатлантического сотрудничества», Украина сможет внести «свой вклад в безопасность евроатлантического региона»³. В то же время, по заявлению директора офиса связи НАТО в Украине А. Винникова, Украина пока не определилась, подавать заявку на присоединение к альянсу после того, как будет реализована поставленная президентом П. Порошенко цель внедрить стандарты и принципы НАТО, т.е. в 2020 г., или раньше⁴. Президент намерен провести референдум по присоединению к организации. Последние опросы показывают, что ситуация в стране существенно повлияла на мнение граждан: 43,3% считают членство в НАТО гарантией безопасности. Следует, правда, учитывать, что в неконтролируемых Киевской области на востоке страны опросы не проводятся, а мнение о НАТО как гаранте безопасности по регионам страны колеблется от поддержки в 77,8% на западе до 19% на юге⁵.

1 Целевой фонд по командованию, управлению, связи и информатике, Целевой фонд по тыловому обеспечению и стандартизации, Целевой фонд по кибернетической защите, Целевой фонд по переподготовке бывших военных по гражданским специальностям, Целевой фонд по медицинской реабилитации. Источник: Поддержка, оказываемая НАТО Украине // Информационный бюллетень НАТО. Июль 2016 г.

2 Критерії членства в НАТО на 70-80% збігаються з нашими завданнями з європейської інтеграції, — Іванна Климпуш-Цинцадзе // Портал Правительства Украины. 20.06.2017. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250084103&cat_id=244276429 (дата обращения: 04.07.2017)

3 Украина не будет требовать членства в НАТО, пока не будут проведены необходимые реформы // РБК. 27.05.2015.

4 Украина определится с подачей заявки на вступление в НАТО после реформы ВС —офис связи // РИА Новости. 09.02.2017.

5 Громадська думка про НАТО: новий погляд // Фонд Демократические инициативы им. И.Кучерива. 16.07.2016.

Российский опыт

Российско-украинское взаимодействие по линии помощи развитию в постсоветский период было затруднено. В 1990-е годы Россия сама была государством-реципиентом, не располагала ни необходимыми финансами, ни институтами, чтобы помогать другим, а динамика национального самоопределения в Украине не позволяла ее лидерам обращаться за помощью к России. Диалогу препятствовали сложные вопросы, которые отчасти были решены ратификацией в 1999 г. «Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной»¹ и соглашением по Черноморскому флоту². В то же время поставка Россией Украине энергоресурсов по льготной цене позволяет говорить о российской помощи развитию Украине даже в этот период. Также по линии ядерного разоружения и обслуживания украинских АЭС Россия оказывала техническую помощь Украине.

В середине первого десятилетия XXI в. у России появились финансовые средства на оказание помощи. Однако новое украинское руководство было убеждено, что плата за российскую помощь будет непомерной — утрата, как минимум, экономической независимости и контроля над «национальным достоянием» — газотранспортной системы (ГТС). Переговоры с Россией использовались как аргумент в переговорах с Западом о помощи на более выгодных условиях, а также как инструмент во внутривластной борьбе. Последнее особенно ярко иллюстрируют два примера: заключенный Ю. Тимошенко в 2009 г. газовый контракт и покупка Россией украинских государственных облигаций на 3 млрд долл. в конце 2013 г. Против российской помощи выступали значительная часть внешнеполитического руководства и бизнес-круги, опасавшиеся роста влияния российского бизнеса. После государственного переворота 2014 г. финансовые средства Россия не предоставляла. В то же время шла гуманитарная помощь не подконтрольному Киеву востоку страны, однако в силу международной ситуации это не учитывается Киевом и международными организациями. Поставки газа на восток (осуществляются «Газпромом» в соответствии с контрактом 2009 г.) не признаются «Нафтогазом». По подсчетам «Газпрома», к июню 2017 г. без оплаты было поставлено 5,5 млрд куб. м газа стоимостью 1 млрд долл.

После 2014 г. — несмотря на сложности в двусторонних отношениях — Россия продолжила финансировать фонд «Укрытие»: в апреле 2015 г. российское правительство приняло постановление о выделении дополнительных 11,4 млн долл. в 2016–2017 гг.³ Таким образом, вклад России в фонд по борьбе с ликвидацией последствий аварии вырос до 93,48 млн долл. при общем объеме средств ЕБРР 2,85 млрд долл., что превышает средний вклад других стран, финансирующих проект.

1 Подписан в Киеве 31 мая 1997 г., вступил в силу 1 апреля 1999 г.

2 Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о параметрах раздела Черноморского флота, Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о взаимных расчетах, связанных с распределением Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, 28.05.1997.

3 Россия выделила средства на строительство саркофага над ЧАЭС // Лента.ру. 30.04.2015, URL: <https://lenta.ru/news/2015/04/30/chernobyl/> (дата обращения: 04.07.2017); Россия направит в 2011–2012 гг. на строительство саркофага на ЧАЭС 50 млн евро // Ведомости. 26.04.2011. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2011/04/26/rossiya_napravit_50 mln_evro_na_stroitelstvo_sarkofaga_na (дата обращения: 04.07.2017)

Российско-украинское соглашение о сотрудничестве по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию энергоблоков Хмельницкой АЭС, стоимостью 5 млрд долл. от 9 июня 2010 г. было денонсировано Украиной в 2015 г. Общая сумма российских средств могла составлять до 4 млрд долл.¹ Ожидается, что место России займут западные страны.

Подведение итогов

Несмотря на значительное увеличение объемов внешней помощи развитию, ее эффективность в Украине пока невелика. Директор департамента координации международной помощи и сотрудничества с международными финансовыми организациями МЭРТ Е. Трегуб отмечала серьезные проблемы. Во-первых, это «неспособность» институтов государственной власти реализовывать проекты, согласованные с донорами, из-за низкого уровня менеджмента². Например, муниципалитеты за три года реализации профинансированного ВБ проекта по модернизации систем центрального теплоснабжения в Харькове, Каменец-Подольском, Виннице, Херсоне, Тернополе и Чернигове удалось освоить чуть больше 8 млн долл. из выделенных 250 млн долл.³ По проекту модернизации 15 украинских реакторов продлены сроки эксплуатации только у 4 реакторов, средства для модернизации оставшихся 11 реакторов не освоены, проект завершен в 2016 г. (см. приложение)⁴.

Во-вторых, это «непрозрачность использования средств». Долгое время отсутствовал перечень проектов и программ. В результате не было точных данных об общем объеме средств, количестве проектов и степени их реализации, что порождало коррупцию.

В-третьих, отсутствие оценки эффективности проектов⁵. Проекты не были согласованы со стратегией экономического развития Украины — средства распределялись на усмотрение доноров. Как отмечала Е. Трегуб: «На сегодня международная помощь часто предоставляется без согласования с украинской стороной, не всегда соответствует национальным приоритетам, стратегиям и задачам социально-экономического развития»⁶. Также часто не анализируется, насколько кредиты необходимы Украине.

Большая часть средств уходит на оплату консультантов из стран-доноров. Эти же консультанты оценивают и результаты собственной работы, однако никто не

1 Стоимость строительства 2 блоков Хмельницкой АЭС оценивается в \$5 млрд, кредит РФ может составить \$4 млрд // Российское атомное сообщество. 26.02.2013. URL: <http://www.atomic-energy.ru/news/2013/02/26/40073?page=1738> (дата обращения: 04.07.2017)

2 В Кабмине пояснили, почему не используют миллиардную помощь на благо Украины // Слово и дело. 21.08.2016. URL: <https://ru.slovoidilo.ua/2016/08/21/novost/jekonomika/v-kabmine-poyasnili-rochemu-ne-ispolzuyut-milliardnuyu-pomoshh-na-bлаго-ukrainy> (дата обращения: 04.07.2017)

3 Как Украина неэффективно тратит международные кредиты // Finance.ua. 28.02.2017. URL: <http://news.finance.ua/ru/news/-/395979/kak-ukraina-neeffectivno-tratit-mezhdunarodnye-kredity> (дата обращения: 04.07.2017)

4 Там же.

5 Лоббизм или поддержка: что надо знать о международной технической помощи для Украины // РБК Украина. 20.07.2017. URL: <https://daily.rbc.ua/rus/show/znat-mezhdunarodnoy-tehnicheskoy-pomoshchi-1500481583.html> (дата обращения: 04.07.2017)

6 Деньги доноров: как Украине эффективно воспользоваться поддержкой партнеров // УНИАН. 28.10.2016. URL: <https://economics.unian.net/finance/1595367-dengi-donorov-kak-ukraine-effektivno-vospolzovatsya-podderjkoj-partnerov.html> (дата обращения: 04.07.2017)

отвечает на вопрос, оказались ли консультации полезны Украине¹. Как следует из базы данных OpenAid, реализация значительной части проектов (даже если это не консультации, а, например, инфраструктурные объекты) осуществляется не украинскими компаниями и специалистами, а зарубежными. Так, станции метро в Днепропетровске строит турецкая фирма Limak (строительство началось в апреле 2017 г.).

Хотя следует отметить, что инструменты по согласованию реформ и иностранной помощи существуют. Так, в 2014 г. был создан Национальный совет реформ (укр. Національна рада реформ, НРР²) во главе с президентом П. Порошенко, премьер-министром В. Гройсманом и председателем Верховной Рады А. Парубием. НРР поддерживается широким кругом «партнеров» — от ЕБРР, ОБСЕ, правительства Великобритании и германского GIZ до частных компаний и фондов³. Дополнительно помощь НРР оказывает Стратегическая группа советников (SAGSUR, 12 иностранных и украинских специалистов под председательством авторов системных реформ в Польше Л. Бельцеровича и в Словакии И. Миклоша)⁴, которая разработала свое «видение» реформ, где указала 12 «ключевых направлений».

В Верховной Раде звучат голоса об ограниченности помощи развитию: значительная часть средств возвращается донору. Так, депутат Радикальной партии И. Попов упоминает формулу «70 на 30», согласно которой только 30% помощи доходит до реципиента⁵. Другой депутат, М. Найем, отмечает, что главный «грантоед» в Украине — органы государственной власти. По его данным, в 2016–2017 гг. «Украина получила чуть более 3,6 млрд долл. международной технической или так называемой грантовой помощи. Из них 3,1 млрд долл. — 87% (!) предназначены на проекты в государственном секторе»... и половина из этих средств покрывается помощью Фонда «Укрытие»⁶.

Как граждане Украины оценивают эффективность помощи с точки зрения поддержки реформ, сказать сложно, но «голосование ногами» благодаря введенному безвизовому режиму с ЕС и действующему безвизовому режиму с Россией говорит само за себя: многие стремятся уехать если не навсегда, то хотя бы на заработки.

Согласно опросам общественного мнения, проведенным по заказу НРР одним из мировых гигантов в сфере маркетинговых исследований, компанией TNS, совместно с британским гигантом рекламных услуг WPP, граждане видят существенные изменения лишь в сфере реформы сектора обороны и безопасности (63%). По всем остальным реформам доля тех, кто заметил изменения, колеблется от 42% в сфере децентрализации, 40% в сфере государственных

1 Лоббизм или поддержка: что надо знать о международной технической помощи для Украины // РБК Украина. 20.07.2017. URL: <https://daily.rbc.ua/rus/show/znat-mezhdunarodnoy-tehnicheskoy-pomoshchi-1500481583.html> (дата обращения: 04.07.2017)

2 URL: www.reforms.in.ua (дата обращения: 04.07.2017).

3 Agriteam Canada Consulting, Фонда поддержки реформ в Украине (НПО, создана в августе 2014 г. по инициативе НРР и ЕБРР при финансовой поддержке Фонда «Возрождение», представляет объединение неправительственных гражданских объединений Украины), Международного фонда «Возрождение», Украинского медиа-центра (УКМЦ), маркетинговой компании TNS, консалтинговой PwC, фонда Western NIS Enterprise Fund (WNISEF).

4 И. Миклош известен в Словакии не только как автор реформ, но и как участник крупного коррупционного скандала.

5 Там же.

6 Найем М. Самыми большими «грантоедами» являются государственные органы // Страница М. Найема в Facebook. 19.05.2017.

закупок, 38% в сфере реформы образования и 37% в сфере реформы правоохранительной системы до 16–28% в сферах реформы избирательного законодательства, судебной реформы, реформы сельского хозяйства, обновления власти и противодействия коррупции, реформы финансового сектора, конституционной реформы, государственного управления и др.

Если оценивать приведенные выше оценки, то похоже, что результаты реформ украинские граждане пока оценивают невысоко. Особенно заметен провал на наиболее значимых направлениях. Заметные «успехи», с точки зрения граждан, реформы сектора обороны и безопасности можно отнести на счет общего патриотического подъема и масштабной информационной кампании. Интересно, что в секторе госзакупок (не говоря про связанное с ним противодействие коррупции) реформа малозаметна для граждан, хотя на этом направлении действует полный внешний контроль. Он реализуется через портал Prozorro.gov.ua, к которому подключены крупные западные консалтинговые, аудиторские и юридические компании, правительственные структуры США, Великобритании, Германии и международные НПО, такие как Transparency International и фонд «Возрождение» Дж. Сороса.

Важно отметить, что низкие оценки хода реформ получены несмотря на существенные объемы средств, направленные донорами как раз на формирование благоприятного общественного фона в стране. Более того, и эта сфера подвергается подозрению в непрозрачности, коррупции и излишней лояльности правительству. Так, средства доноров, направленные на «демократизацию» и «развитие гражданского общества», в значительной степени попадают в созданную в марте 2014 г. крупнейшую коалицию гражданских (неправительственных) организаций — Реанимационный пакет реформ (РПР), откуда распределяются между участниками коалиции. В настоящее время это 80 украинских НПО, центров социальных и политических исследований, СМИ, которые также работают над проектами реформ и представляют их Верховной Раде и Кабинету министров Украины. РПР действует в партнерстве и при поддержке ЕС, USAID, посольств Швеции и Чехии, Фонда «Возрождение», информационного портала UNITER и некоторых других структур. Существует и критика деятельности РПР, который «монополизировал» «права на гранты», малоэффективен и слишком «удобен» для правительства, которое может говорить о работе с гражданским обществом¹.

1 Чижов А. Если откроем рот — ничего не получим: как в Украине распределяются гранты из США и Европы // Апостроф.ua. 26.05.2016. URL: <https://apostrophe.ua> (дата обращения: 04.07.2017)

Приложение
Специализация доноров Украины: крупнейшие проекты в 1991-2017 гг. (по данным МЭРТ Украины на 05.2017 г.)

Донор	Название	Комментарий	Тип помощи***	Форма	Стоимость, тыс. долл. США*	Начало	Окончание
ЕБРР	Реализация сводной программы повышения безопасности АЭС Украины	Повышение безопасности всех 15 эксплуатируемых в Украине энергоблоков АЭС для обеспечения их соответствия международным стандартам безопасности и украинским требованиям. (Хмельницкая АЭС — №1-2, Ровненская АЭС — №1-4, Запорожская АЭС — №1-6, Южноукраинская АЭС — №1-3.)	КПМФО	Заем	708 000	2013	2016
	Улучшение транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог вокруг Киева (Украина — Европейские дороги в Украине II) в рамках подготовки к Евро-2012 г.		КПМФО	Заем	531 000	2011	2021
	Модернизация общественного транспорта в г. Львов	Строительство трамвайных путей для маршрута №4 и сети инженерных коммуникаций для них в г. Львов, консультационные услуги и информационное сопровождение проекта	МТП	Грант	5 859	2014	2016
	Мониторинг чернобыльских проектов		МТП	Грант	4 944	2013	2017
ЕС	Макрофинансовая помощь Украине: Кредитная линия Европейского Союза на сумму до 1,8 млрд евро	Кредит в целях снижения внешнего финансового давления и улучшения платежного баланса. Выдается тремя траншами по 600 млн евро	МФП	Заем	1 416 000	2015	2017
	Поддержка комплексного реформирования государственного управления в Украине	Поддержка комплексной стратегии реформирования государственного управления на 2016-2020 гг.	БП	Грант	122 720	2016	2022

Донор	Название	Комментарий	Тип помощи***	Форма	Стоимость, тыс. долл. США*	Начало	Окончание
МБРР	Проект развития дорожной сферы (Третий проект улучшения автомобильных дорог Украины)	Завершение строительства транспортного коридора от Киева до Харькова и капитальный ремонт национальной сети дорог	КПМФО	Заем	560 000	2016	2021
	Преодоление последствий конфликта, пилотный проект обновления и развития возможностей	Развитие институциональных возможностей Министерства по вопросам временно оккупированных территорий	МТП	Грант	3 200	2016	2019
США	Программа финансирования предоставления военной техники, имущества и услуг США зарубежным государствам (FMF)		МТП	Грант	481 229	1998	2018
	Программа лидерства, содействия экспорту, привлечения инвестиций и развития (ULEAD)	Поддержка становления малого и среднего бизнеса путем предоставления кредитов	МТП	Грант	150 000	1994	2023
ЕИБ	Программа развития муниципальной инфраструктуры Украины	Модернизация региональной инфраструктуры (тепло- и водоснабжение, оборудование для ЖКХ)	КПМФО	Заем	472 000	2015	2023
	Основной кредит для МСП и учреждений со средней капитализацией	Расширение возможностей финансирования реального сектора экономики, поддержка развития частного сектора, проекты МСП, социальной инфраструктуры, повышение энергоэффективности и др.	КПМФО	Заем	472 000	2015	2017
	Строительство линии электропередач 750 кВ Ровненская АЭС—Киев	Ликвидация существующего ограничения пропускной способности электросетей Запад—Винница на выдачу мощностей РАЭС и ХАЭС	КПМФО	Заем	354 000	2009	2017

Донор	Название	Комментарий	Тип помощи***	Форма	Стоимость, тыс. долл. США*	Начало	Окончание
МЧФ «Укрытие»	Строительство нового безопасного саркофага, в целях повышения безопасности объекта «Укрытие» и его превращения в экологически безопасную систему		МТП	Грант	1 472 640	2007	2017
	Проект ядерной безопасности Чернобыльской АЭС	Повышение безопасности эксплуатации 3 энергоблока ЧАЭС, строительство завода переработки редких радиоактивных материалов, строительство хранилища отработанного ядерного топлива, консультационные, информационные услуги	МТП	Грант	543 514	1997	2017
Германия	Непривязанный финансовый кредит (кредит KfW, 500 млн евро)	Финансирование государственного бюджета (200 млн евро) и модернизация инфраструктуры на востоке страны в сфере транспорта, энергетики, тепло- и водоснабжения, энергоэффективности, социальной инфраструктуры, строительство жилья (300 млн евро).	КПМФО	Заем	590 000	2015	2017
	Развитие социальной инфраструктуры в связи с увеличением численности внутренне перемещенных лиц		МТП	Грант	59 826	2016	2019
	Повышение эффективности передачи электроэнергии	Модернизация подстанций	КПМФО	Заем	47 790	2012	2017
Швейцария	Проект повышения энергоэффективности в г. Винница	Модернизация инфраструктуры г. Винница (энергоэффективность теплосетей, расширение использования возобновляемой энергии)	МТП	Грант	21 187	2012	2017
	Поддержка децентрализации	Проект DESPRO — консультации по вопросу оптимизации местного самоуправления	МТП	Грант	9 563	2007	2017

Донор	Название	Комментарий	Тип помощи***	Форма	Стоимость, тыс. долл. США*	Начало	Окончание
Канада	Привлечение экспертов канадской полиции в Украину	Поддержка в проведении реформы полиции	МТП	Грант	16 029	2016	2019
	Развитие молочного бизнеса в Украине		МТП	Грант	15 561	2014	2021
Швеция	Грант Программы «Демо-Україна»: поддержка небольших энергоэффективных проектов в сфере централизованного энергоснабжения		МТП	Грант	8 706	2012	2016
	Поддержка электронного правительства для реформы децентрализации		МТП	Грант	6 480	2016	2020
Дания	Программа возобновляемой энергетики и поддержки энергоэффективности		МТП	Грант	6 400	2014	2017
	Оказание услуг по консультированию в сельскохозяйственном секторе	Консультирование по управлению двумя цепочками добавленной стоимости	МТП	Грант	1 738	2014	2015
Норвегия	Развитие бизнес-связей между Украиной и Норвегией	Импорт, экспорт, инвестиции, эффективность корпоративного управления	МТП	Грант	1 911	2015	2019
	Реформа местного самоуправления	Консультирование по вопросам реформы местного самоуправления с коммунами Норвегии	МТП	Грант	1 738	2015	2018

Источник: МЭРТ Украины.

* Пересчитано по курсу на 04.08.2017.

** 51 проект по поддержке водоснабжения в сельской местности в 5 областях (Винницкой, Сумской, Полтавской, Днепропетровской и Ивано-Франковской) для 36 тыс. сельских жителей.

*** Кредитные проекты международных финансовых организаций — КПМФО, международная техническая помощь — МТП, макрофинансовая помощь — МФП, бюджетная поддержка — БП.

Заклучение

Во втором десятилетии XXI в. начались «большие дебаты» о характере современных международных отношений: насколько существенны те изменения, которые они претерпевают, и как это может сказаться на устойчивости мирового порядка и его перспективах. В эту дискуссию совершенно правомерно вписывается и проблематика содействия международному развитию. С одной стороны, изначально заложенная в нее этическая компонента — помощь нуждающимся, создание достойных человека условий жизни во всех уголках мира, преодоление углубляющегося разрыва между разными странами и народами в использовании экономических, технологических, культурных и иных достижений — становится все более важной стороной эволюции человеческой цивилизации. С другой стороны, во внешней политике все больше внимания уделяется прагматическим аспектам, а ее национально-значимые ориентиры, никогда не уходившие на задний план и раньше, для многих стран приобретают особую приоритетность. Какие задачи должны в таких условиях возлагаться на политику содействия международному развитию? Помогать продвижению товаров отечественных производителей за рубежом? Снимать спорные проблемы? Сдерживать миграционные потоки? Содействовать сохранению окружающей среды? И в самом общем плане — способствовать (как?) обеспечению интересов страны на мировой арене?

Добиться органичного сочетания национальных интересов и интересов глобального социума в чем-то сродни решению задачи квадратуры круга. Которая усложняется еще на порядок, когда мы пытаемся привести к общему знаменателю текущие и долговременные вызовы и возможности, да еще варьирующиеся по соотносительности с интересами различными этно-национальных, конфессиональных, корпоративных и иных сообществ. Как быть с этой чрезвычайно сложной даже не дихотомической, а скорее полиструктурной субстанцией — каждая из стран-доноров решает по-своему. «Старые» продолжают опираться на давно разработанные идеологические концепты, которые выверены с этической точки зрения, но не очень хорошо приспособлены для обсуждения прагматики. «Новые», напротив, не тратят время и усилия на этическую составляющую, подчеркивая невнятной идеологией и инструментами, не соответствующими традиционному подходу ОЭСР, что практические дела важнее концептуальной упаковки.

Вместе с тем опыт почти трех десятилетий, прошедших после развала биполярного миропорядка, дает основания для достаточно неожиданного на первый взгляд вывода, в чем-то идущего вразрез с расхожими представлениями о характере происходящих в мире перемен. Ведь в них зачастую видят свидетельство полной дискредитации прекраснотушных, замешанных на либеральных иллюзиях мечтаний о всеобщей гармонии — богатых и бедных, развитых и отсталых, успешных и не очень. Наоборот, многим наблюдателям, обескураженным причудливыми изгибами мировой политики после окончания холодной войны, мир все больше представляется скатывающимся к гоббсовской «войне всех против всех».

Между тем практика помощи международному развитию позволяет увидеть и какие-то светлые стороны в том, что происходит во взаимоотношениях между странами. Хотя сегодня она «просчитывается» более тщательно и отнюдь не формируется на началах чистого альтруизма, ее идеологические параметры все же не теряют важности. Напротив, они нередко становятся решающими в вопросе о том, насколько политика помощи развитию соответствует поставленным непосредственно перед ней задачам, а также целям внешней политики страны.

Несомненна и сохраняющаяся актуальность для России зарубежного опыта в этой области. Понятный, легко транслируемый «месседж» политики помощи развитию, характерный для советского периода, сегодня утрачен, тогда как новый пока все еще не сформулирован. Речь идет не о том, чтобы «импортировать» модели, логику, императивы и прочие атрибуты содействия международному развитию, а об их оценке, осмыслении и при необходимости творческом освоении. К примеру, заслуживает внимания то обстоятельство, что зарубежные страны достаточно часто выбирают или сочетают такие цели как: защита окружающей среды (включая энергетику), защита прав (порой акцентируется внимание на женщинах и детях), устойчивое развитие (экономические права, технологическое развитие или отдельные секторальные программы). Вместе с инфраструктурой, инженерной и консалтинговой поддержкой или предоставлением конкретных товаров страна-донор предлагает и концепцию будущего страны-реципиента, а конкретный проект становится шагом на пути к этому будущему.

Проведенный анализ показывает, что помощь развитию является одним из самых сложных с точки зрения менеджмента направлений государственной политики. Пока идут научные споры о том, можно ли считать ее частью внешней политики или отдельным направлением, на практике каждая страна вынуждена находить постоянно ускользающий баланс между интересами множества отечественных игроков. Этим объясняется и постоянно подвергающаяся реформированию структура институтов помощи развитию. Вместе с тем прослеживается весьма примечательный тренд на консолидацию разрозненных по ведомствам функций государственного управления. Однако это никак не меняет дробную структуру, которая возникает в результате взаимодействия, конкуренции, а нередко и взаимного противодействия множества игроков — компаний, государственных ведомств, некоммерческих организаций, учебных и научных заведений, международных организаций и т.п. Заимствование успешного зарубежного опыта именно в этом аспекте представляется для России наиболее привлекательным — хотя, вероятно, и наиболее сложным.

Использование помощи развитию в плане возможностей расширить свое влияние на международной арене — еще одна большая тема для осмысления зарубежного и в целом мирового опыта. Тем более что здесь возникают крайне любопытные новации, в том числе и прорывного характера. Принятие Организацией Объединенных Наций в 2015 г. новых Целей устойчивого развития свидетельствует о важности и востребованности концептуальное насыщения международного дискурса и чуткого реагирования на него внешней политики. Напрямую оказывается затронутой и проблематика помощи развитию: она стала трактоваться более широко и многопланово.

Россия на этом поле пока во многом не столько иницирует или продвигает исходящие от нее концепты, сколько выступает гораздо больше как потребитель тех подходов, которые разработаны другими. В результате наша страна зачастую оказывается в не очень комфортной позиции — или вечно стремящегося соответствовать чужим стандартам (например, формату сбора данных для статистики КСР ОЭСР), или все время оспаривающего их. Однако существует и третий путь — участие в разработке международных правил игры, выработка собственного взгляда на будущее и его трансляция. Активность в этом направлении может стать шагом на пути становления новой роли России на мировой арене.

Список сокращений

АБИИ — Азиатский банк инфраструктурных инвестиций
АБР — Азиатский банк развития
АГАРД — Союзную группу аэрокосмических исследований и разработок (Украина)
АПФ — Американский политический фонд (American Political Foundation, США)
АСОБ — Агентство по сотрудничеству в области безопасности (Defense Security Cooperation Agency, США)
БП — бюджетная поддержка
БРИКС — Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
ВБ — Всемирный банк
ВВП — валовой внутренний продукт
ВНД — валовой национальный доход
ВТО — Всемирная торговая организация
ГАВИ — Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации
ГКИУГИ РТ — Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан
ГТС — газотранспортная система
ГЧП — государственно-частное партнерство
ГЭФ — Глобальный экологический фонд
ДНЯО — Договорам о нераспространении ядерного оружия
ЕАЭС — Евразийский экономический союз
ЕБРР — Европейский банк реконструкции и развития
ЕВС — Внешнеполитическая служба (European External Action Service, ЕС)
ЕИБ — Европейского инвестиционного банка
ЕС — Европейский союз
ЕФР — Европейский фонд развития
КНР — Китайская Народная Республика
КПМФО — Кредитные проекты международных финансовых организаций
КСР ОЭСР — Комитет по содействию развитию ОЭСР
МАР — Международная ассоциация развития
МБРР — Мировой банк реконструкции и развития
МВФ — Международный валютный фонд
МКК — Международный Красный Крест
ММР — Министерство международного развития (Великобритания)
МНПО — международные неправительственные организации
МОМ — Международная организация по миграции
МСП — малые и средние предприятия
МТП — международная техническая помощь

МФО — международные финансовые организации
МФП — макрофинансовая помощь
МЭРТ — Министерство экономического развития и торговли (Украина)
НАТО — Организация Североатлантического договора, Североатлантический Альянс
НКО — некоммерческие организации
ННГ — новые независимые государства (после распада СССР)
НОРАД — Норвежское агентство по сотрудничеству в области развития (The Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Норвегия)
НОРФАНД — Норвежский фонд для развивающихся стран (Norfund, Норвегия)
НПО — неправительственные организации
НРР — Национальный совет реформ (Національна рада реформ, Украина)
НРС — наименее развитые страны
НФД — Национальный фонд демократии (National Endowment for Democracy, США)
ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности
ООН — Организация Объединенных Наций
ООПУР — Общая официальная поддержка устойчивого развития
ОПР — официальная помощь развитию
ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития
ПОФ — прочее официальное финансирование (other official flows, OOF)
ПРООН — Программа развития ООН
ПСР — Партия справедливости и развития (Турция)
РК — Республика Корея
РПР — Реанимационный пакет реформ (Украина)
СА — Соглашение об ассоциации с ЕС
СВА — Северо-Восточная Азия
СГВЗСТ — Соглашение о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (ЕС, Украина)
СДПГ — Социал-демократическая партия Германии
СМР — содействие международному развитию
СНВ-1 — Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений
СНГ — Содружество Независимых Государств
СРГВР — Совместная рабочая группа по военной реформе (Украина)
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
СУАР — Синьцзян-Уйгурский автономный район (КНР)
США — Соединенные Штаты Америки
УВКБ ООН — Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УНСО — Украинская националистическая самооборона (Украина)

ФРГ — Федеративная Республика Германия
 ЦА — Центральная Азия
 ЦАР — Центрально-Азиатские республики
 ЦРТ — Цели развития тысячелетия ООН (2000 г.)
 ЦУР — Цели устойчивого развития ООН (2015 г.)
 ШОС — Шанхайская организация сотрудничества
 ЭПШП — Экономический пояс Шелкового пути (КНР)
 ЮВА — Юго-Восточная Азия
 ЮНИСЕФ — Детский фонд ООН
 CPA — программируемая страновая помощь (country programmable aid)
 DANIDA — Датское агентство международного развития (Дания)
 DCFTA — Фонд содействия реализации свободной торговли Украина-ЕС
 DEVCO ЕС — Отдельный директорат по вопросам сотрудничества и развития (ЕС)
 ECHO ЕС — Директорат по вопросам гражданской защиты и гуманитарной помощи (ЕС)
 EPSF — Фонд окружающей среды, мира и стабильности
 FK — Норвежский корпус мира (Норвегия)
 GIZ — Немецкое общество по международному сотрудничеству (ФРГ)
 JICA — Японское агентство международного сотрудничества (Japan International Cooperation Agency, Япония)
 KfW — Кредитного института по восстановлению экономики (Германия)
 KOICA — Корейское агентство по международному сотрудничеству (Korea International Cooperation Agency, Республика Корея)
 NED — Национальный фонд развития демократии (США)
 SAGSUR — Стратегическая группа советников (Украина)
 SEQUA — Фонд экономического развития и профессиональной квалификации (Германия)
 SIDA — Агентство международного сотрудничества в целях развития (Swedish International Development Agency, Швеция)
 TACIS — Программа технической помощи странам СНГ (инициирована Евросоюзом)
 TIKА — Турецкое управление по сотрудничеству и координации (Турция)
 ULEAD — Программа лидерства, содействия экспорту, инвестициям и развитию (США)
 WEI — Инициатива Большой Европы (Wider Europe Initiative)

Научное издание

Содействие международному развитию
как инструмент внешней политики:
зарубежный опыт

Ответственные редакторы:

*Барановский Владимир Георгиевич
Квашнин Юрий Дмитриевич
Тоганова Наталья Владимировна*

Коллективная монография

ISBN 978-5-9535-0548-2

9 785953 505482

Подписано в печать 28.12.2018
Формат 60х84/8. Печать офсетная.
Объем 31 п.л., 16,5 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 40/2018

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23