НАУКА ЗА РУБЕЖОМ

Август, 2019 (№ 81)

ХРУПКОСТЬ КАК СИСТЕМА:
НЕСТАБИЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВА

Наука за рубежом

№ 81, август 2019

Ежемесячное аналитическое обозрение
Издается с 2011 г., индексируется в РИНЦ
Электронное издание:

www.issras.ru/global_science_review

DOI: <https://dx.doi.org/10.37437/2222517X-2019-81-6-1-52>

Редакционная коллегия:

Л. К. Пипия (руководитель проекта), В. С. Дорогокупец,
О. Е. Осипова, Н. В. Шашкова, В. А. Хохлова

Рубрика **«Социальные и экономические науки и статистика»**

Авторы выпуска: **Л. К. Пипия, В. С. Дорогокупец**

Перевод: **В. С. Дорогокупец**

Выпускающее подразделение: **Сектор анализа зарубежной науки**

Редактор О. Е. Осипова

Компьютерная верстка: Н. В. Шашкова

Художник А. Н. Горностаева

Размещение в сети Интернет: К. В. Никитин, Н. В. Шашкова

СОДЕРЖАНИЕ

1. Понятие хрупкости в исследовании государств	5
2. Хрупкость и устойчивое развитие	11
3. Официальная помощь на цели развития странам с высоким показателем хрупкости	19
4. Методы оценки помощи для предотвращения хрупкости, конфликтов и насилия, а также для поддержания мира	23
5. Внешние источники финансирования развития стран с высоким показателем хрупкости	26
6. Внутренние ресурсы стран с высоким показателем хрупкости	30
ПРИЛОЖЕНИЕ	39
Рис. 1. Исследование хрупкости (ОЭСР): 2018	39
Рис. 2. Основные характеристики хрупких государств	40
Рис. 3. Официальная помощь на цели развития хрупким государствам по секторам: 2016	41
Рис. 4. Основные 20 хрупких государств, получающих официальную помощь на цели развития: 2016	42
Рис. 5. Официальная помощь на цели развития хрупким государствам по типу донора: 2016	43
Рис. 6. Официальная помощь на цели развития хрупким государствам по коду «Конфликты, мир и безопасность»: 2010–2016	44

Рис. 7. Основные 10 государств – получателей денежных переводов	45
Рис. 8. Прямые иностранные инвестиции в богатые и небогатые природными ресурсами хрупкие государства	46
Рис. 9. Налоговые поступления в хрупких государствах	47
Рис. 10. Государственные доходы в отдельных хрупких странах: 2015	48
Рис. 11. Многоцелевая официальная помощь на цели развития хрупким и нехрупким государствам: 2016	49
Рис. 12. Страны, допущенные к официальной помощи на цели развития, по уровню экономической хрупкости	50

Термин «хрупкие государства» появился относительно недавно. Первые исследования ОЭСР, в которых он используется, относятся к 2005 г. Определение хрупкости в научных публикациях и аналитических докладах достаточно размыто, неоднозначно, многоаспектно и вызывает немало вопросов у исследователей. Тем не менее его использование обусловлено турбулентностью современного мира, где мировой порядок, установленный во второй половине прошлого столетия, больше не действует, а новые «правила игры» на мировой арене не определены.

В то же самое время мировое сообщество сотрясают не только многочисленные вооруженные конфликты, политическая нестабильность государств, попытки отдельных мировых игроков установить новые зоны влияния, но и нарастающее давление объективных факторов: неконтролируемый демографический рост, особенно в беднейших странах, старение населения в стабильных государствах, ухудшение экологической обстановки в планетарном масштабе, истощение запасов невозобновляемых ресурсов, рост числа техногенных катастроф.

Исследование хрупкости как системной нестабильности – это попытка ученых разработать метод изучения современного мира в глобальном масштабе, соответствующий его сложности.

1. Понятие хрупкости в исследовании государств

Хрупкость как многомерное явление не поддается простому определению. Справедливо было бы оценивать уровень хрупкости по интенсивности отдельных ее проявлений. При этом все страны и сообщества обнаруживают признаки хрупкости в конкретный момент времени и лишь в определенной степени. Недавно опубликованный Организацией экономического сотрудничества и развития доклад рассматривает структуру хрупкости с разных сторон и выделяет те ее аспекты, которые требуют особенно пристального изучения [1]. Концепция хрупкости представляет собой сочетание рисков и возможностей их преодоления в экономической, экологической, политической и социальной областях, а также в сфере безопасности. Иными словами, эксперты ОЭСР характеризуют хруп-

кость как сочетание подверженности риску и недостаточной способности государства, системы и/или общин справляться с трудностями или смягчать их последствия. Хрупкость может быть причиной негативных следствий, включая проявления насилия, распад социальных институтов, принудительную миграцию, гуманитарные кризисы или другие чрезвычайные ситуации.

Именно многомерность рассматриваемого явления позволяет очертить более детально перспективу в разных контекстах. Измерения хрупкости в рамках отдельно взятого аспекта дают возможность выявить тревожные или обнадеживающие показатели, а также вычленить уязвимые области, которые требуют дополнительного внимания. В результате именно степень дробления обуславливает необходимость дифференцированного подхода к каждому конкретному типу хрупкости в заданном контексте, чтобы просчитать риски и принять меры для решения проблем, ставших ее причиной.

Усредненное значение агрегированных показателей хрупкости в период 2016–2018 гг. возросло. Можно предположить, что в основном это связано с ухудшением состояния окружающей среды, социального сектора и сферы безопасности в целом. Для оценки хрупкости государств необходимо выделить ряд ключевых аспектов.

- *Экономическая нестабильность.* В среднем экономическая нестабильность возросла в 58 странах. Больше всего были затронуты Ангола, Конго, Ирак, Мьянма и Экваториальная Гвинея. Но самые серьезные потрясения пришлось на Ливию, Центральноафриканскую Республику (ЦАР) и Мозамбик.

- *Нестабильность окружающей среды.* С 2016 г. экологическая нестабильность в среднем значительно усилилась. Наиболее явные изменения произошли в Бурунди, Мозамбике, Сирии, Таджикистане, Танзании и Йемене. Самые заметные улучшения экологической обстановки отмечаются в Иране, Мьянме, Сьерра-Леоне и Свазиленде.

- *Политическая нестабильность.* Средний показатель политической нестабильности снизился с 2016 г. Не в последнюю очередь на это повлияло улучшение обстановки в Буркина-Фасо, Египте, Мьянме и Папуа – Новой Гвинее. Вместе с тем резкое ухудшение политической обстановки произошло в Бурунди, Йемене, Нигерии, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, а также в Южном Судане.

- *Хрупкость безопасности.* В среднем этот показатель вырос с 2016 г. Однако самые последние данные свидетельствуют о стабилизации ситуации. Наиболее резко этот показатель возрос в Буркина-Фасо, Камеруне, Конго, Чаде, Нигерии и Йемене. Существенные улучшения были отмечены в Джибути, Ираке, Нигерии, Пакистане, Уганде, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа.

- *Нестабильность в обществе.* Средний показатель социальной нестабильности немного увеличился по сравнению с показателями 2016 г. Серьезные ухудшения произошли в Бурунди, Камеруне, Египте, Замбии, Йемене, Мозамбике, Пакистане и Танзании. ЦАР, Ирак, Сомали и Судан продемонстрировали улучшение этого аспекта хрупкости государств.

Чтобы определить степень хрупкости в каждом отдельном секторе, государства разделяют на группы по принципу аналогичных характеристик, и профиль каждой созданной группы фиксирует ее основные количественные показатели. Эти группы, или кластеры, служат ориентиром для качественной оценки различных уровней хрупкости. Целью такого упорядочения является более полная и объективная оценка рисков и возможностей их преодоления в каждой отдельной группе через призму влияния совокупных факторов на жизнь людей. Результаты анализа групп позволяют ранжировать их по пятибалльной шкале от 1 (крайне хрупкая) до 5 (нехрупкая). Оттенки цветов для каждого балла от темного к светлому представлены на рис. 1.

Несмотря на то что измерение хрупкости в последние годы проводится по более строгим критериям, применяемые методы во многом относятся скорее к области искусства, нежели науки. В большинстве случаев подобная позиция обусловлена значительной ограниченностью имеющихся данных. Приходится признать, что для строго обоснованной концептуализации феномена хрупкости данных недостаточно. Для заполнения пробелов в данных используются статистические методы расчета. Однако этим подходом нельзя злоупотреблять, даже если это означает снижение показателей или исключение из списка исследуемых стран и территорий. Выделим особенно сложные проблемы, связанные с вопросами хрупкости государств.

Порог данных. Для включения страны в исследование хрупкости, проводимое ОЭСР, она должна предоставить не менее 70% требуемых данных

по каждому аспекту. По этому критерию в 2018 г. в расчеты были включены только 172 страны (территории/общества). Следует отметить, что отсутствие данных не означает того, что исключенные по этой причине страны на самом деле не относятся к числу хрупких. Например, многие из малых островных развивающихся государств весьма уязвимы.

Страновой уровень. Основной единицей анализа в рамках изучаемой хрупкости является государство или территориальная единица. Это означает, что факторы на макроуровне, которые распространяются на соседние страны, а также на субнациональном уровне и микроуровне не фиксируются. Вместе с тем эти уровни могут влиять на общий показатель хрупкости в заданном контексте в целом по стране. В дальнейшем ОЭСР планирует продолжить изучение вопроса о том, насколько различные уровни хрупкости, отличающиеся от странового, могут быть включены в рамки исследования.

Временной фактор. Временные факторы по-прежнему осложняют измерения хрупкости, которая по своей сути является изменчивым и динамичным явлением. Проблемы связаны прежде всего с устареванием данных. Ярким тому примером стали Венесуэла и Мьянма, чьи показатели претерпели значительные изменения за последние два года. К сожалению, данные собираются недостаточно часто, чтобы всегда учитывались потрясения и быстро разворачивающиеся ситуации. Еще одна проблема заключается в том, что большинство показателей этого феномена, по сути, представляют собой снимки в определенный момент времени, поэтому в некоторых ситуациях трудно отразить динамику и траекторию в целом. Кроме того, возможны случаи, когда общество непрерывно приспосабливается к нестабильности определенной ситуации и таким образом создает устойчивость.

Неформальность. Часто неформальные сети, институты, процессы, экономика и различные виды деятельности выполняют в обществе важнейшие функции, которые невозможно отделить от рисков, с которыми оно сталкивается, или от присущих ему способностей справляться с ними. Теневые системы часто лежат в основе способности преодолевать трудности. Однако почти исчерпывающие данные предоставляются лишь о формальных механизмах и учреждениях. О теневых системах, несмотря на их важность, данных немного. Это создает определенные трудности для

достоверной оценки влияния, которое теневые факторы оказывают на хрупкость государства.

Социальная динамика. Трудно переоценить то влияние, которое межгрупповая и внутригрупповая динамика оказывает на путь развития каждого общества. К ней относится горизонтальное неравенство, которое формирует политические отношения между группами, а также общая история, взаимное доверие и недоверие, обиды и восприятие. Кроме того, такие факторы, как социальный и культурный багаж, а также сплоченность общества, влияют на общественную картину взаимодействий, когда ситуация становится нестабильной.

Если сравнивать динамику показателей хрупкости за 2016–2018 гг., то в 2018 г. произошли незначительные статистические изменения в интерпретации соответствующих данных. Вместе с тем показатели по некоторым странам настолько ухудшились или улучшились, что заслуживают пояснения.

Ухудшения

Ливия улучшила свое положение в области безопасности благодаря показателю снижения смертности, возникшего не по «вине» государства. Однако в целом индексы хрупкости возросли из-за неустойчивости в экономике, политике и экологии. По некоторым показателям Ливия следует за ЦАР и Сомали – странами, которые считаются крайне нестабильными. С точки зрения применения законодательства ситуация в ЦАР несколько лучше. В сфере законодательного регулирования Сомали опережает Ливию. Социально-экономическая уязвимость Ливии и зависимость от международной помощи заметно возросли. Зависимость от природных ресурсов и уровень безработицы в настоящее время несколько стабилизировались. Ливия имеет самую высокую долю дохода от природных ресурсов в ВВП.

В последние годы в *Конго* отмечаются некоторые положительные результаты в сфере экономики. Однако в целом нестабильность страны возросла главным образом из-за ухудшения безопасности и политических аспектов. В частности, были снижены ограничения исполнительной власти, возрос уровень коррупции. В стране также отмечается рост гендерного неравенства, по которому она занимает седьмую строчку в мире.

Таджикистан обнаруживает ухудшения по всем пяти направлениям. Однако ухудшение особенно выражено проявилось в области безопасности, окружающей среды и социальных показателей. Возникли риски, связанные с ростом терроризма и насильственных конфликтов.

Камерун испытывает все большую уязвимость в сфере безопасности. Число вооруженных лиц, обеспечивающих безопасность, на 100 тыс. жителей снизилось до рекордно низких пределов, в то время как смертность, связанная с военными действиями и числом убийств, увеличилась. Заметно возросли риски насильственных конфликтов и частотность террористических актов. Показатель применения законодательных норм ухудшился и повлиял не только на вопросы безопасности, но и на нестабильность окружающей среды.

Египет добился хороших результатов в экономическом и политическом аспектах. Зависимость от ресурсов и гуманитарной помощи снизилась, равно как и безработица. ВВП вырос, и произошли положительные сдвиги, связанные с ограничениями законодательной, судебной и исполнительной властей. Тем не менее неустойчивость таких сфер, как безопасность и социальное обеспечение, возросла. Ухудшение состояния в стране связано с проблемами гражданского общества, доступа к правосудию, выборности и подотчетности, а также с ростом горизонтального неравенства.

Ситуация в *Пакистане* ухудшилась по совокупным показателям хрупкости, несмотря на улучшение экономической составляющей и сферы безопасности. В основном это связано с экологическими и социальными проблемами – Пакистан занимает шестое место по уровню горизонтального неравенства.

Улучшения

На *Западном берегу реки Иордан* и в *секторе Газа* наблюдались незначительные улучшения в области экологии, но на показатели хрупкости в целом повлияла ситуация, связанная с безопасностью. Здесь значительно снизился риск возникновения насильственных конфликтов. Однако несмотря на положительную тенденцию, Западный берег реки Иордан и сектор Газа по-прежнему занимают печальное второе, после Сирии, место

в мире по наихудшему контролю над территорией. Политическое положение также ухудшилось из-за усиления политического террора.

Нигерия добилась значительных улучшений в области безопасности, включая усиление контроля над территорией и заметное сокращение числа смертей, связанных с боевыми действиями между негосударственными субъектами, убийствами и терроризмом. Однако распространенность террористических действий ставит Нигерию на третье место среди худших по общей обстановке стран в мире (сразу за Афганистаном). Значительное ослабление зависимости от природных ресурсов привело к снижению экономической нестабильности. Страна также отметила незначительное улучшение политической ситуации благодаря некоторому сокращению коррупции и политического террора.

Мьянма улучшила показатели по всем аспектам нестабильности. Значительно стабилизировалась политическая обстановка. Институциональные сдвиги нашли свое отражение в таких индикаторах качества управления, как право голоса и подотчетность, доступ к правосудию, уровень регулирования, эффективность правительства, верховенство права и децентрализованные выборы. Улучшилось также положение в области гендерного равенства, позитивные сдвиги произошли и в социально-экономической сфере.

2. Хрупкость и устойчивое развитие

По многим направлениям, которые характеризовались как нестабильные, были сделаны важные шаги к достижению устойчивого развития. Однако в совокупности хрупкие государства значительно отстают от стран и экономик, которые не относятся к хрупким. В то время как по аспектам хрупкости наибольшие сдвиги наблюдались в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР) под номерами 13 и 17, а именно: «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» и «Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития». В отношении других целей устойчивого развития большинство хрупких экономик сталкивается с серьезными проблемами [2].

Самое значительное отставание отмечается в достижении следующих целей: 1 – «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах», 2 – «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства», 3 – «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» и 16 – «Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях». Из 157 стран, по которым имеются данные о прогрессе в достижении ЦУР, особенно трагично складывается ситуация в странах с наиболее высокими показателями хрупкости – Демократической Республике Конго, Чаде и ЦАР, занимающих соответственно 155–157-е места. Основные характеристики нестабильности государств представлены на рис. 2.

Отсутствие данных

Отсутствие данных и ненадежность статистических систем многих стран являются основными проблемами при планировании и отслеживании достижений ЦУР. Например, около двух третей из 232 показателей ЦУР не содержат данных, а для 88 показателей нет даже согласованной методологии их измерения. Кроме того, только 37 стран имеют национальное статистическое законодательство, отвечающее требованиям ООН. Продолжающееся отсутствие данных с разбивкой по гендерному принципу и пробелы по таким направлениям, как политическое волеизъявление, финансирование и потенциальные возможности создают дополнительные препятствия для всестороннего отслеживания прогресса в устойчивом развитии. В целом данные по 10 из 58 стран в рамках исследования показателей хрупкости за 2018 г. даже не охватывают 80% показателей ЦУР.

Население

Имеющиеся прогнозы свидетельствуют о том, что в будущие десятилетия доля населения мира, проживающего в нестабильных условиях, будет расти. В настоящее время около 1,8 млрд человек живут в условиях нестабильности, т. е. 24% мирового населения. К 2030 г. население, находящееся в таких условиях, предположительно увеличится до 2,3 млрд человек, составив около 28% населения мира. По оценкам, к 2050 г. ситуация станет еще более удручающей: около 3,3 млрд человек, или 34% населения мира,

будут проживать в тяжелых условиях. Рост населения изменит ситуацию в регионах. В то время как в 2017 г. 60% мирового населения (4,5 млрд человек) проживало в Азии, к 2050 г. более 50% ожидаемого роста населения мира произойдет в Африке. При этом, согласно прогнозам, половина данного глобального прироста придется всего на девять стран, шесть из которых характеризуются ярко выраженной нестабильностью, в их числе пять африканских стран (Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Нигерия, Танзания и Уганда) и одна азиатская (Пакистан). Как ожидается, Нигерия – в настоящее время седьмая по численности населения страна в мире – догонит США и станет третьей по населенности страной в мире. Население Пакистана, который в настоящее время входит в десятку наиболее населенных стран мира, вероятно, к 2050 г. превысит 300-миллионную отметку. Во всех упомянутых выше странах рост населения в основном обусловлен высокими показателями рождаемости, при этом первые строчки занимают Демократическая Республика Конго, Нигерия, Танзания и Уганда.

Бедность

Большинство из 58 стран, причисленных к нестабильным, сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с ликвидацией крайней нищеты, которая определяется как проживание менее чем на 1,9 долл. США в день. Согласно данным ООН, доля людей, живущих в крайней нищете по всему миру, значительно снизилась с 28% в 1999 г. до 11% в 2013 г. Однако эксперты полагают, что к 2030 г. их количество возрастет в 40 из 58 нестабильных стран. Если не будут приняты радикальные меры, то численность людей, находящихся за чертой бедности в нестабильных ситуациях, вырастет до 620 млн человек в 2030 г. (для сравнения: в 2015 г. было зарегистрировано 513,6 млн человек). Это означает, что более 80% беднейших людей в мире будут жить в условиях повышенной хрупкости. В 2030 г. в особенно бедственном положении окажутся 4 из 58 стран: Нигерия (население 130 млн человек), Демократическая Республика Конго (80 млн), Танзания (30 млн) и Мадагаскар (28 млн). Самый быстрый прогресс в ликвидации крайней нищеты был достигнут в Восточной и Юго-Восточной Азии, где она сократилась на 32% в период с 1999 по 2013 г. В Тропической Африке (регион, расположенный к югу от Сахары), где находится большинство (36) стран с самым высоким показателем хрупкости, сокращение масштабов нищеты происходит значительно медленнее: в 2013 г. около 41% населения по-прежнему проживало

в условиях крайней нищеты. Даже страны с развитой экономикой сталкиваются с проблемами нищеты в своих государствах. Для примера можно привести Канаду, которая в качестве ЦУР первая выдвинула «снижение показателей бедности внутри страны на 50% к 2030 г.».

Неравенство

На первый план в XXI в. вышла проблема увеличения разрыва между богатыми и бедными. В руках 1% населения планеты сосредоточено больше богатства, чем у населения всего остального мира. Неравенство доходов – это основное препятствие на пути развития стран и сокращения масштабов нищеты. И это является глобальной проблемой. Однако последствия такого неравенства еще более разрушительны в нестабильных условиях, особенно в странах Тропической Африки и Ближнего Востока. Согласно индексу Джини, рассматриваемые государства чрезвычайно хрупкие, особенно Гаити и ЦАР, в которых доходы распределены наиболее неравномерно. При этом в свете недавних исследований, критикующих стандартные измерения неравенства доходов и отмечающих относительно низкий уровень качества данных, которые используются для расчета индекса Джини, к цифрам следует относиться с осторожностью. Кроме того, отмечается, что как уровень доходов, так и уровень благосостояния в этих странах чрезвычайно низкий, в том числе и у «богатых» представителей населения.

Растет понимание важности чувства удовлетворенности жизнью населения страны. Ухудшение качества жизни населения сильно влияет на функционирование государства. Достаточно вспомнить государственные перевороты «арабской весны» 2011 г. Теперь приходится выходить за рамки стандартной парадигмы «доход – богатство – потребление», чтобы сфокусироваться на показателях субъективного благополучия и удовлетворенности жизнью, являющихся важными компонентами при анализе неравенства. Во многих нестабильных странах свирепствует безработица среди молодежи, надежд на будущее становится все меньше, а перспективы кажутся трагичными. Разрыв между ожиданиями людей и реальностью их жизни усугубляют обиды, особенно когда жители осознают, что другие люди в другом месте живут гораздо лучше. Такие чувства еще больше подчеркивают социальное неравенство и создают идеальные условия для развития и без того очевидной хрупкости.

Управление

В настоящее время и ученые, и органы власти признают важность авторитетного, эффективного управления как необходимого фактора устойчивого развития. Управление в контексте развития определяется по-разному: или как «процесс, посредством которого субъекты достигают соглашения о распределении прав, ресурсов и обязанностей», или как «осуществление политических, экономических и административных полномочий, необходимых для управления делами страны». И в том и другом случае важно обеспечить безопасность государства, ускорить экономический рост и смягчить неравенство и социальную изоляцию. Однако приходится констатировать, что в ситуациях нестабильности, когда присутствие государства зачастую является слабым, его нишу занимают негосударственные субъекты или альтернативные органы власти.

На этом фоне прогресс в области управления в нестабильных условиях неодинаков. Некоторые специалисты полагают, что африканские страны, находясь в хрупких условиях, тем не менее смогли улучшить систему управления за последнее десятилетие, хотя и на разных уровнях. В то же время продолжает вызывать серьезное беспокойство ухудшение положения в области безопасности и верховенства закона, в частности в том, что касается вопросов национальной безопасности. Наиболее критичная ситуация с управлением сложилась в Бурунди, Камеруне, ЦАР, Эфиопии и Ливии.

Одним из самых больших препятствий на пути укрепления управленческих структур в нестабильных государствах является укоренившаяся коррупция. Наиболее коррумпированными государствами признаны Сомали, Южный Судан, Йемен, Корейская Народно-Демократическая Республика и Сирия. В Центральной Америке и странах Карибского бассейна самые высокие показатели коррупции отмечаются на Гаити и в Венесуэле.

Образование

Образование как один из ключевых факторов экономического роста и сокращения масштабов нищеты может существенно повлиять на установление мира и стабильности в хрупких системах. Однако государства с высоким индексом хрупкости по-прежнему значительно отстают от остальных стран в сфере обеспечения качественного образования, как это прописано в ЦУР: «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного

образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». Например, в 2011–2016 гг. самая низкая доля детей, обучающихся в начальной школе, приходилась на страны с высоким индексом хрупкости: Судан (53,8%), Джибути (53,5%) и Либерия (37,6%). Более оптимистичная картина отмечается в некоторых других хрупких государствах, например в Египте, Иране и Сьерра-Леоне, где удалось добиться значительного прогресса – почти 100%-ного охвата начального образования.

Большинство стран с системной нестабильностью относятся к числу государств с самым низким соотношением между образованными женщинами и мужчинами (в возрасте 25 лет и старше). Первыми в списке гендерного неравенства в сфере образования стоят Афганистан, Чад и Гвинея.

Гендерное неравенство

Гендерное неравенство сохраняется во всем мире и создает серьезные проблемы для устойчивого развития как в хрупких, так и нехрупких системах. В условиях нестабильности неравноправные гендерные отношения приводят к конфликтам и насилию, в то время как активное участие женщин в жизни государства способствует миру и устойчивости.

Некоторые характерные особенности нестабильных ситуаций, как правило, усиливают существующий фактор гендерного неравенства и оказывают сильнейшее влияние на женщин и девочек. Особенно остро стоит проблема в странах Тропической Африки, где нестабильные условия по-прежнему характеризуются практическим отсутствием противозачаточных средств, ранними детскими браками и большим числом женщин и девочек, подвергающихся физическому или сексуальному насилию. Восемь из десяти самых неравноправных обществ в мире в 2015 г. считались наиболее хрупкими государствами в мире: Йемен, Чад, Нигер, Мали, Берег Слоновой Кости, Афганистан, Демократическая Республика Конго и Сьерра-Леоне. Однако есть страны, которым удалось добиться заметного прогресса в области гендерного равенства, в частности увеличив число женщин в национальном парламенте, например в Руанде. В 2016 г. женщинам принадлежало 63,8% мест в парламенте этой страны, что больше, чем в Швейцарии, Дании или Швеции, которые являются примером равноправия в мире. Кроме того, удалось ликвидировать гендерный разрыв в структуре рабочей силы в таких африканских странах, как Малави, Мозамбик, Бурунди и Руанда.

Следует также отметить, что в нестабильных условиях удалось добиться впечатляющих успехов в обеспечении гендерного равенства с точки зрения количественных показателей. Однако добиться прогресса в качественном аспекте, чтобы обеспечить подлинное гендерное равенство, гораздо труднее. Для достижения гендерного равенства в нестабильных условиях требуются целенаправленные усилия на многих направлениях. Эти усилия необходимы для пересмотра превалирующих социальных норм, укрепления и расширения прав и возможностей женщин, поддержки активной роли женщин в мирных процессах и обеспечения равных прав, обязанностей и возможностей для женщин и мужчин.

Здравоохранение

В государствах с высоким показателем хрупкости, как и в более стабильных странах, достигнут значительный прогресс в сокращении материнской и детской смертности. В глобальном масштабе коэффициент материнской смертности в период с 2000 по 2015 г. снизился на 37%. За тот же период уровень детской смертности сократился на 44%. Однако в нестабильных условиях прогресс в данной сфере далек от желаемого уровня. Например, показатели материнской и детской смертности в возрасте до пяти лет (на 1000 новорожденных) в 2016 г. в таких странах, как Ливия и Иран, приблизились к показателям Аргентины и Саудовской Аравии. С другой стороны, показатели смертности детей младше пяти лет на 1000 новорожденных в крайне нестабильных и малообеспеченных странах – Сомали (132,5), Чад (127,3) и ЦАР (123,6) – были самыми высокими в мире. В целом средний уровень детской смертности в возрасте до пяти лет в 2016 г. в нестабильных странах составил 62,5 (на 1000 новорожденных); тот же показатель в странах с низким уровнем хрупкости составил 16,5 (на 1000 новорожденных).

Насилие

Насилие во всех его формах безусловно оказывает значительное влияние на возникновение состояния хрупкости. Это один из факторов, который может усугубить нестабильность, являясь одновременно и причиной, и следствием хрупкости. Насилие оказывает колоссальное воздействие на глобальную экономику, оборачиваясь серьезной утечкой ресурсов, особенно в нестабильных и конфликтных ситуациях. Экспертами было установлено, что экономические издержки насилия обходятся в баснословную сумму – 14,3 трлн долл. США, что эквивалентно 12,6 % мирового ВВП.

За последнее десятилетие число случаев насилия со смертельным исходом возросло, хотя уровень смертности в результате конфликтов продолжает снижаться, достигнув своего пика в 2014–2015 гг. В 2016 г. число погибших в конфликтах составило 1,32 на 100 тыс. человек. Для сравнения: в 2015 г. это соотношение находилось на отметке 1,61 на 100 тыс. человек. На фоне общего спада около двух третей конфликтов во всем мире в 2016 г. пришлось на Афганистан, Ирак и Сирию. Они унесли жизни более 370 тыс. человек с 2010 г. Именно в этих трех странах экономические издержки насилия были особенно велики и резко возросли потери среди гражданского населения. Последние данные свидетельствуют о том, что число погибших только за период с января по ноябрь 2017 г. увеличилось на 42% по сравнению с аналогичным периодом в 2016 г. Число жертв возросло главным образом в результате увеличения авиаударов по Сирии, Ираку и Йемену.

В 2016 г. впервые с 2004 г. мировые показатели убийств выросли и составили 68% от числа всех жертв насилия со смертельным исходом. Самые высокие показатели убийств (более 13 на 100 тыс. жителей) приходится только на 15 стран. Одиннадцать из них находятся в Центральной Америке, Южной Америке и странах Карибского бассейна. Это указывает на то, что насилие все чаще происходит за пределами зон вооруженных конфликтов. В 2015 г. самый высокий уровень убийств в мире отмечался в Сальвадоре (108,65 на 100 тыс. человек), за ним следует Гондурас (63,75 на 100 тыс. человек) и Венесуэла (57,15 на 100 тыс. человек). При этом у Гондураса и Венесуэлы отмечается высокий уровень хрупкости.

Катастрофы и бедствия

Бедствия усиливают состояние хрупкости. Они ухудшают ситуацию в целом, отрицательно сказываются на наличии ресурсов и экономических возможностях, служат толчком для миграции и роста числа беженцев, препятствуют наращиванию экономического потенциала государства и угрожают устойчивости перед лицом будущих кризисов. Изменение климата, вероятно, повлияет на частоту и интенсивность внезапных гидрометеорологических и климатологических опасностей и повысит риск перемещения населения в результате стихийных бедствий в последующий период. В то время как конфликты привели к перемещению около 6,9 млн человек в 2016 г., бедствия стали причиной миграции 24,2 млн человек.

Череда стихийных бедствий вызвала увеличение числа смертей во всем мире, за 2006–2015 гг. показатель вырос до 69 800, в то время как в 1996–2005 гг. он составлял 64 900. Бедствия являются причиной смерти в тех странах, где уровень хрупкости очень высок: Афганистан, Гаити, Гондурас, Мьянма, Пакистан и Сомали. Безусловно, катастрофа может произойти в любом месте, но особенно губительны ее последствия в местах с нестабильными условиями. Они наиболее уязвимы, страдают от высоких показателей смертности и сильно зависят от международной помощи. В качестве примера можно привести Гаити, где отмечается самая высокая доля смертей в результате стихийных бедствий в мире за последние два десятилетия как в относительном, так и в абсолютном выражении. Тяготы опустошения, которые пережила Гаити, частично обусловлены очень низкой способностью страны справляться с трудностями.

3. Официальная помощь на цели развития странам с высоким показателем хрупкости

Большая часть роста официальной помощи на цели развития (ОПР) нестабильным странам приходится на гуманитарную помощь, которая в период с 2009 по 2016 г. увеличилась на 144%. Только в 2015–2016 гг. гуманитарная помощь всем странам, находящимся в условиях повышенной хрупкости, увеличилась на 38%, достигнув исторического пика в 18,3 млрд долл. США. Такой рост гуманитарной помощи радикально изменил финансовый ландшафт, особенно в 15 крайне нестабильных государствах. К 2016 г. программа ОПР странам с высоким уровнем хрупкости и ее гуманитарная составляющая предусматривали примерно одинаковую сумму – около 16 и 15 млрд долл. США соответственно. Страны с меньшим числом чрезвычайных ситуаций в 2016 г. получили гуманитарную помощь в размере 8,6% от общего объема ОПР.

Больше всего средств ОПР направляются на социальную инфраструктуру и услуги (рис. 3). В 2016 г. 31%, или 9,8 млрд долл. США, всей помощи, направленной в государства с повышенным индексом хрупкости, были распределены именно в эти сектора. Помощь странам с низким показателем хрупкости в рамках этой же программы и в том же секторе составила 49%, т. е. 20,9 млрд долл. США. На здравоохранение неблагополучные страны получили 2 млрд долл. США, все остальные – 4,6 млрд долл., т. е.

соответственно 6,2 и 10,5% всей помощи по программе; на воду и обеспечение санитарных условий пошло в том же соответствии 700 млн и 2 млрд долл. США, или 2,2 и 4,7%, на образование – 1,2 млрд и 4 млрд долл. США.

Важно отметить, что помощь странам с нестабильной ситуацией распределяется неравномерно и концентрируется лишь в нескольких из них. В 2016 г. в общей сложности 50 млрд долл. США, или 74% средств программы оказания помощи, были потрачены на 20 из 58 государств, признанных особенно нестабильными, с высоким уровнем хрупкости. При этом всего 10 из этих стран получили 50% всех выделенных средств, т. е. почти 35 млрд долл. США. Тенденция к подобной концентрации по-прежнему сохраняется. Например, в течение 11 лет в период с 2003 по 2012 г. на Афганистан и Ирак приходилось 22% от всей суммы помощи.

Сирия является особым случаем. Помощь этой стране возросла на 87% в 2015–2016 гг., сделав ее крупнейшим получателем. Она обогнала Афганистан, который ежегодно получал самую большую помощь начиная с 2009 г. (за исключением 2013 г., когда список возглавлял Египет). В основном Сирия получала гуманитарную помощь в размере 8,1 млрд долл. США. Основные получатели средств по программе ОПР приведены на рис. 4.

Во многих нестабильных странах поступление средств по программе ОПР обеспечивает основной, если не единственный, поток финансирования на цели развития. Финансирование из других источников отсутствует. Указанные государства классифицируются как «полностью зависимые от помощи». Подобная зависимость выше в нестабильных странах с низким уровнем дохода, чем в тех, где уровень дохода отнесен к среднему. В наибольшей степени от помощи зависят страны, расположенные в Тропической Африке, включая даже те из них, где отмечается более высокий уровень доходов. Самой зависимой от помощи является Либерия, за которой следуют ЦАР, Бурунди и Малави. Среди стран с высоким индексом хрупкости наименьшая зависимость от помощи свойственна странам с доходом выше среднего. Объясняется это тем, что большинство из таких стран, например Ангола и Ирак, богаты природными ресурсами.

Комитет содействия развитию

Страны, которые входят в Комитет содействия развитию (КСР) и предоставляют средства в рамках программы оказания помощи, именуют донорами. Они помогают наиболее хрупким государствам двумя способами – по программам с большим количеством участников, т. е. в ходе многостороннего сотрудничества, а также по целевым программам помощи конкретному объекту. В 2016 г. страны – члены КСР выделили средства в размере 55,2 млрд долл. США для помощи крайне хрупким государствам, которые находятся в нестабильных условиях. При этом 35,8 млрд долл. США было предоставлено в качестве двусторонней помощи конкретному государству, а 19,4 млрд долл. США поступили в страны с нестабильной обстановкой по схеме многостороннего сотрудничества. В число 20 крупнейших доноров от Комитета содействия развитию входят: США, Великобритания, институты ЕС, Германия, Япония, Франция, Швеция, Канада, Нидерланды, Норвегия, Италия, Австралия, Швейцария, Испания, Дания, Корея, Бельгия, Ирландия, Финляндия, Австрия. В 2016 г. доля средств, направляемых в неблагополучные регионы странами-донорами, возросла в связи с увеличивающимся потоком беженцев. В целом по сравнению с 2015 г. эта сумма увеличилась на 8,9%. Однако двусторонняя помощь наименее развитым странам сократилась на 3,9%.

Помощь стран, не входящих в Комитет содействия развитию

В развитии финансового ландшафта стран с высоким индексом хрупкости не последнюю роль играют инвестиции, которые поступают от стран, не входящих в КСР. В 2016 г. страны, не являющиеся донорами, потратили 13 млрд долл. США на двустороннюю помощь развивающимся странам, из них 9,9 млрд долл. поступили в страны с наибольшим индексом хрупкости. Таким образом, шесть государств, не являющихся членами КСР, тратят очень значительные суммы на целенаправленную помощь нестабильным регионам, при этом средства, направляемые в рамках многосторонних соглашений, невелики – 246 млн долл. США.

Турция как страна – наблюдатель КСР и ОАЭ как участник данного комитета с 2014 г. занимают места среди наиболее щедрых поставщиков – не членов КСР, их доли составляют 0,76 и 1,12% соответственно. Среди десятка крупнейших получателей двусторонней помощи со стороны Турции в 2015 г. находятся страны, которые отличаются высокой степенью неста-

бильности: Афганистан, Сомали, Судан, Сирия, Западный берег реки Иордан и сектор Газа. В 2015 г. львиную долю средств получили программы, связанные с кризисом в Сирии. На них Турция выделила 70% от общего объема инвестиций. Для сравнения: в 2013 г. эта доля составляла 52%.

Арабские доноры потратили 29% средств программы оказания помощи в период с 2011 по 2015 г., направив их в регион Ближнего Востока и Северной Африки, в том числе в Египет, Ирак, Ливию, Сирию и Йемен.

Еще один крупный донор, не входящий в КСР, – Китай оказывает помощь главным образом странам Африки. Согласно имеющимся данным, шесть из десяти крупнейших получателей средств из Китая в период с 2000 по 2014 г. классифицировались как страны с высоким показателем хрупкости. По размеру полученных сумм это – Берег Слоновой Кости (4,0 млрд долл. США), Эфиопия (3,7 млрд долл. США), Зимбабве (3,6 млрд долл. США), Камерун (3,4 млрд долл. США) и Нигерия (3,1 млрд долл. США).

По данным Саудовской Аравии, в период с 2007 по 2017 г. эта страна предоставила в качестве помощи 32,8 млрд долл. США (рис. 5). Основной поток пошел в соседний Йемен (13,4 млрд долл. США), за которым следуют Сирия (2,3 млрд долл. США) и Египет (1,8 млрд долл. США).

Помощь на цели развития поступает различными способами. Среди них прямая передача средств (на двусторонней основе), предоставление средств через многосторонние организации, включая ООН и международные финансовые учреждения, через неправительственные организации или непосредственная передача средств правительствам-партнерам. В 2016 г. 27% средств в рамках программы оказания помощи (8,4 млрд долл. США) было направлено через многосторонние организации, 27% (8,3 млрд долл. США) – через правительства стран-доноров и 20% (6 млрд долл. США) – через правительства стран-партнеров.

К числу известных многосторонних организаций, занимающихся оказанием помощи странам, находящимся в крайне нестабильных условиях, относятся организации ООН, на которые часто приходится относительно большая доля гуманитарной помощи, международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, а также различные неправительственные

организации. Как пример финансирования по многостороннему каналу можно привести оказание помощи на цели развития через Африканский банк развития, который является одним из первых международных финансовых учреждений, работающих с учетом специальных механизмов, адаптированных к различным типам поддержки для стабилизации обстановки в Африке.

4. Методы оценки помощи для предотвращения хрупкости, конфликтов и насилия, а также для поддержания мира

Любой анализ помощи, предназначенной для решения проблем, связанных с хрупкостью, конфликтами и насилием, необходимо сопровождать несколькими важными оговорками.

Во-первых, стоит подчеркнуть, что оценить размеры такой помощи задача не из легких. За исключением миротворческих мер ООН, нет согласованной международной системы «измерения мира» и расходов на безопасность. Система отчетности кредиторов (СОК) ОЭСР, которые выделяли средства на достижение мира и строительство устойчивой государственной системы, показала, например, что эти средства назначались «вручную» и основывались на человеческих суждениях. Следовательно, решения не были лишены субъективности. Процесс представления докладов сам по себе уже несколько субъективен, поскольку страны-доноры выбирают, как интерпретировать данные и, таким образом, выстраивают свои проекты, основываясь на собственных определениях и концептуальных параметрах применительно к такой абстрактной теме, как укрепление мира и предотвращение конфликтов.

Во-вторых, некоторые виды деятельности обходятся значительно дороже других. Например, расходы по статьям «экономические основы» и «доходы и услуги», скорее всего, всегда будут получать больше поддержки, чем расходы по статье «законодательная политика».

В-третьих, секторальные коды ОЭСР во избежание двойного счета ответственности только одной области в каждой из структур. Однако это различие ложное, поскольку существует большая зона перекрытия между многими областями, а некоторые мероприятия, не колеблясь, можно классифицировать как способствующие достижению сразу нескольких целей.

Кроме того, структура СОК накладывает ограничения на способы ее использования, поскольку не все виды деятельности, которые могли бы способствовать предотвращению конфликтов или поддержанию мира, включены или анонсированы как таковые. Вместе с тем с точки зрения отчетности существующие коды не учитывают нюансы, которые могли бы охватить области, касающиеся предупреждения насилия и способные тем самым принести значительную пользу.

Предотвращение конфликтов в настоящее время вполне заслуженно занимает важное место в международной политической повестке дня. Однако ресурсы для решения проблемы, по мнению экспертов, не имеют столь же высокого приоритета. ОЭСР определяет профилактику конфликтов как «меры, принимаемые для снижения напряженности и предотвращения вспышек или рецидивов насильственного конфликта». Профилактика проводится как на краткосрочной, так и на долгосрочной основе. С одной стороны, международные организации признают, что некоторые конфликты являются «естественной, неизбежной и зачастую позитивной частью процессов развития и других изменений», с другой – они стремятся при этом конкретно поддержать «встроенный потенциал обществ по решению конфликтных ситуаций без применения насилия» [3].

Как отмечалось выше, система отчетности кредиторов ОЭСР не содержит конкретного секторального кода – отдельной статьи расходов – для предотвращения конфликтов. Это лишь одна из проблем, усложняющих расчет финансирования деятельности по предотвращению конфликтов. Если ранее СОК включала конкретный код «Предотвращение и урегулирование конфликтов, создание мира и безопасности», то теперь, как показано на рис. 6, этот код переименован в «Конфликты, мир и безопасность» и включает в себя те же шесть подкатегорий. Однако чтобы избежать двойного счета в СОК, проекты могут обозначаться только одним кодом, которому соответствует определенная цель. Это означает, что проект с элементами предотвращения конфликтов может классифицироваться по ряду различных кодов назначения, например занятость, гендерное неравенство, права человека или даже обеспечение водой, если это является основной целью проекта, несмотря на то, что он создается с намерением предотвратить конфликт. Начиная с отчетности за 2017 г. особенностью СОК является распределение по нескольким секторам. Поэтому в перспек-

тиве, безусловно, необходимо совершенствовать структуру СОК в отношении этих и других нюансов.

Анализ помощи, предоставляемой в целях предотвращения конфликтов, несколько осложняется тем фактом, что статья «Конфликты, мир и безопасность» включает такие подкатегории, как «Обеспечение мира» и «Меры по предотвращению и разрешению конфликтов». В этом случае невозможно увидеть разницу между помощью, направляемой на вмешательство в деятельность страны до возникновения конфликта, и расходами на урегулирование уже возникшего конфликта с проявлением насильственных действий.

Даже с учетом этих оговорок данные о финансировании в целях предотвращения конфликтов являются красноречивыми. В 2016 г. только 2% от общего объема средств, выделяемых по программе оказания помощи странам с высоким показателем хрупкости, т. е. около 1,7 млрд долл. США, было направлено по статье «Конфликты, мир и безопасность». В настоящее время основным получателем этого типа помощи является Сирия, которая опередила Афганистан и Ирак.

Крупнейшим донором программы оказания помощи в целях предотвращения конфликтов в абсолютном выражении является Великобритания, которая в 2016 г. предоставила чуть более 329 млн долл. США, или около 6% от общего объема ОПР по рассматриваемой статье.

Интересно, что Словения (18%), Словакия (10%) и Румыния (7%) сделали наибольший вклад (по отношению к общей сумме, внесенной каждой из этих стран) именно с целью оказать помощь в связи с «конфликтами, миром и безопасностью» в странах с нестабильными условиями. Их расходы составили около 700 тыс. долл. США в абсолютном выражении, при этом приоритетным направлением для Словении является Западный берег реки Иордан и сектор Газа, для Словакии – Гаити, для Румынии – Афганистан.

Любопытно отметить, что перечень 20 крупнейших стран – получателей финансовой помощи, необходимой для обеспечения мира, не совпадает с 20 основными странами – получателями финансовой помощи по статье «Конфликты, мир и безопасность». Бурунди, ЦАР, Египет, Гаити, Либерия,

Ливия, Судан и Йемен входят в число ведущих стран из второй категории. Однако они не лидируют среди тех стран, которые получают деньги для обеспечения мира. Верно и обратное: Бангладеш, Гондурас, Кения, Непал, Руанда, Эфиопия и Танзания являются основными получателями помощи для обеспечения мира, но не присутствуют в списке основных получателей помощи в целях предотвращения конфликтов.

5. Внешние источники финансирования развития стран с высоким показателем хрупкости

В 2016 г. внешние финансовые потоки в страны, классифицируемые как хрупкие, исчислялись более чем 240 млрд долл. США. В 2014 г. аналогичный показатель составлял 220 млрд долл. США. Под финансовыми потоками подразумеваются денежные переводы, ОПР, другие официальные денежные потоки, а также прямые иностранные инвестиции (ПИИ).

Денежные переводы – самый крупный вид внешних финансовых потоков в хрупкие государства. Они составляют до 45% от общего объема вливаний. Доля других видов денежных потоков составила: 22% для ПИИ, 5% для иных денежных потоков и 28% для ОПР.

В 2016 г. 58 странам, классифицируемым как хрупкие, было отправлено 111 млрд долл. США в виде денежных переводов. Только небольшая доля этой суммы, а именно 10,4 млрд долл., пошла в 15 особенно нестабильных стран. Однако более или менее значительного роста в этих странах, несмотря на денежные переводы, отмечено не было. Причины варьируются в зависимости от контекста. В некоторых странах, таких как Судан, денежные переводы не способствовали развитию из-за наложенных санкций. В других странах, например Сомали, попытки перекрыть финансирование терроризма через альтернативные системы денежных переводов неминуемо отразились на всех денежных потоках. Многие страны связаны с крупнейшими в мире диаспорами, но ни Сирия (более 5 млн граждан которой проживают за пределами страны), ни Афганистан (4,8 млн экспатов) не отмечают улучшений от значительного объема переводов эмигрантов. В случае Сирии это можно объяснить препятствиями, с которыми сталкиваются ее граждане за границей: лица, проживающие в соседних странах, лишь недавно получили право на труд; беженцы, прибывающие в Европу, концентрируются на орга-

низации своей жизни; кроме того, немногие беженцы оставляют родственников в Сирии, которым они еще могут помочь денежными средствами.

Таким образом, наибольшая часть денежных переводов (100,6 млрд долл. США) была направлена в 43 страны с нестабильными условиями (рис. 7). До 70% всех денежных переводов от крупнейших диаспор направляются в основном в пять нестабильных стран: Бангладеш, Гватемалу, Египет, Нигерию и Пакистан. В конечном счете размер переводов зависит от возможностей заработка людей, проживающих в диаспорах, а это во многом обусловлено новым местом их проживания. Те, кто живет в Европе или США, например, могут отправить домой больше, чем те, кто переселился в другие развивающиеся страны. Если рассматривать показатель объема денежных переводов на душу населения, то среди особенно уязвимых стран в тройке лидеров (в порядке убывания) окажутся Гватемала, Западный берег реки Иордан и сектор Газа, а также Гондурас.

Наиболее экономически зависимыми от денежных переводов среди стран с нестабильными условиями являются Либерия и Гаити. На денежные переводы приходится 17% валового национального дохода в Либерии и 12% – в Гаити. В отличие от других видов финансовых потоков, денежные переводы идут непосредственно в домохозяйства и, следовательно, являются жизненно важным источником доходов многих семей. Статистика подтверждает, что другие финансовые потоки, как правило, увеличиваются в периоды кризисов и после стихийных бедствий, мигранты отправляют больше денег, чтобы помочь семьям в трудные времена.

Индекс хрупкости государства по-прежнему выступает в роли сдерживающего фактора ПИИ, поступающих в развивающиеся страны. Согласно оценкам ОЭСР, в 2016 г. чистые ПИИ в 58 стран с высоким уровнем хрупкости составили 55,5 млрд долл. США. Безусловно, этот показатель резко контрастирует с объемом ПИИ, направляемых в другие страны (в том же 2016 г. – 539,6 млрд долл. США), что недвусмысленно свидетельствует о том, что необходима определенная степень стабильности, прежде чем частный сектор захочет инвестировать свои средства.

Пожалуй, вряд ли вызовет удивление тот факт, что, как и в случае с другими внешними финансовыми потоками в нестабильные страны, пря-

мые иностранные инвестиции распределяются неравномерно. Две трети всех ПИИ (66%), направленных в страны, пребывающие в состоянии повышенной хрупкости в 2016 г., предназначались всего для десяти государств (в порядке убывания): Египет, Нигерия, Ангола, Эфиопия, Иран, Мьянма, Мозамбик, Пакистан, Конго и Бангладеш. Понятно, что не в последнюю очередь подобная концентрация иностранных инвестиций в вышеперечисленные страны объясняется наличием в них богатейших природных ресурсов. Однако, хотя подземные богатства и играют первостепенную роль, сводить финансовые потоки только к этой причине было бы неправильно. В частности, залежи в недрах Бангладеш довольно скромные, а инвестиции в основном сосредоточены на швейной промышленности; Эфиопия получает средства на развитие инфраструктуры и обрабатывающей промышленности. Кроме того, основным инвестором в Мозамбике и Пакистане является Китай.

В цифровом выражении картина выглядит следующим образом: 44% от общего объема ПИИ в нестабильные страны в 2016 г. были распределены среди стран с богатыми ресурсами, т. е. среди нефтедобывающих государств: Ангола, Иран, Нигерия, Конго и Египет. По мере того как прямые иностранные инвестиции в страны, не обладающие экономически выгодными месторождениями, неуклонно росли в период с 2008 по 2016 г., ПИИ в богатые ресурсами страны оставались стабильными. Исследования также показывают, что позитивная тенденция в области ПИИ в хрупкие государства отражает определенную готовность со стороны инвесторов увеличить инвестиции в природные ресурсы, несмотря на риск. Нестабильные страны, в которых отсутствуют значимые природные ресурсы, привлекают иностранные инвестиции своим сектором производства потребительских товаров. Например, Кения, Танзания и Уганда становятся важными узлами, где производятся транспортные средства, развиваются информационные и коммуникационные технологии (рис. 8).

Вместе с тем позитивная тенденция не отменяет многие проблемы, с которыми сталкиваются частные инвестиции в условиях хрупкости. Плохая инфраструктура, ненадежная подача электроэнергии, низкий уровень образования, неблагоприятный деловой климат, ограниченный доступ к кредитам и сложности в предоставлении финансовых услуг – все это во многом затрудняет развитие. Инвестиции в таких условиях, возможно,

даже нанесут вред. В частности, они могут увеличить риски хрупкости, прибегая к политическому покровительству, усиливая стимулы для коррупции, работу в неустойчивом режиме, а также искажая характеристики местных рынков.

Недавнее исследование ОЭСР по смешанному финансированию показало, что 22% от общего объема частного финансирования, имевшего место в 2015 г., или 5,8 млрд долл. США, было направленно в страны с высоким показателем хрупкости. Нигерия, например, получила 1,5 млрд долл. США в виде частного капитала, переданного при помощи смешанных финансовых инструментов. Другими главными получателями стали Кения, Египет, Пакистан и Гондурас, при этом каждая из этих стран получила по крайней мере по 500 млн долл. США через частное финансирование. Мозамбик, Ангола, Замбия и Бангладеш получили более 100 млн долл. США.

Частные финансы, мобилизуемые с помощью смешанных финансовых инструментов, направляемые в нестабильные страны, распределяются географически и по секторам. Более 60% частного финансирования в 2015 г. было направлено в Тропическую Африку, в Азию было отослано 17% от общего объема. Распределение по секторам тоже более чем очевидно: 80% от общего объема зарегистрированных финансов поступает в энергетику, горнодобывающую промышленность, строительство, банковское и финансовое обслуживание. Наиболее активными участниками смешанного финансирования за указанный период, согласно данным ОЭСР, были США и Франция. При этом Зарубежная частная инвестиционная корпорация (Overseas Private Investment Corporation) и Французское агентство по развитию (French Development Agency) занимали высшие строчки в рейтинге наиболее активных финансовых организаций, работающих в сфере двусторонних отношений. В целом более 45% частного капитала мобилизовано за счет прибыли в странах – членах ОЭСР и других странах с высоким уровнем дохода. Еще 14% поступили от частных субъектов, находящихся в других развивающихся странах.

Нельзя сбрасывать со счетов роль частного сектора, играющего огромную роль в области развития. К сожалению, ограниченные статистические данные привели к различиям в оценках масштабов этого явления. Чтобы устранить пробел в информации, ОЭСР недавно провела свое первое иссле-

дование глобальных благотворительных операций, совершаемых с целью развития. Это обследование собрало и сопоставило данные, касающиеся деятельности в области развития, более 140 фондов со всего мира. Опрос показал, что основным регионом-бенефициаром остается Африка (28% от общего объема поступающих средств в качестве благотворительности за последние три года), за ней следуют Азия (17%) и Латинская Америка (8%).

6. Внутренние ресурсы стран с высоким показателем хрупкости

Помимо содействия достижению Целей устойчивого развития мобилизация внутренних доходов в нестабильных условиях играет решающую роль в создании прочного социального контракта между государством и его гражданами. Социальный контракт предполагает обязательства и подотчетность государства перед своими гражданами в распределении благ. Благодаря ему снижается зависимость страны от внешних факторов, в частности зарубежной финансовой помощи.

На конференции 2018 г. особенно пристальное внимание уделялось вопросам создания платформы в рамках налогового сотрудничества, так как влияние государственной налоговой системы на общество выходит за пределы финансирования [4]. Эксперты отмечали, что налоговые структуры напрямую или косвенно затрагивают многие социальные проблемы, включая равенство, инвестиции и рост, расширение прав и возможностей женщин, экологическую устойчивость, разработку и добычу природных ресурсов. Все перечисленные выше направления требуют особого внимания в нестабильных условиях. Несмотря на наличие потенциала для трансформации и мобилизации внутренних ресурсов, страны с наибольшим показателем хрупкости значительно отстают от других развивающихся стран в плане повышения своей доходности. Недавние исследования показали, что отношение собираемых налогов к ВВП (12,1%) в нестабильных государствах с низким доходом в среднем на 4% ниже, чем в странах, не входящих в категорию хрупких. Тем самым эксперты выявили, что неустойчивость, или хрупкость, оказывает значительное влияние на способность и готовность государства повышать налоговые доходы.

Общепринято считать, что для финансирования основных, базовых, услуг необходимо установить налоговую ставку в размере 15% от ВВП.

По данным за 2014 г., это соотношение между налоговой ставкой и ВВП почти в 70% государств не соблюдается (оно значительно меньше 15%). В 2015 г. 26 из 49 исследованных хрупких государств, или 53,1%, не перешагнули этот порог (рис. 9). Логично предположить, что у двух третей стран возникнут трудности с финансированием базовых услуг, предоставляемых государством, из-за недостатка собственных доходов.

Сухие статистические данные, однако, не должны заслонять тот факт, что в некоторых неустойчивых странах наметился значительный прогресс. Например, с 2010 по 2015 г. Мозамбик, Конго, Таджикистан и Эфиопия улучшили свои налоговые поступления (в процентах к ВВП) на 6,15; 4,57; 4,54 и 4,46% соответственно. Тем не менее слишком быстрое повышение налогов в слабых экономиках может иметь негативные последствия и служить барьером для экономического роста, в частности препятствуя частным инвестициям.

В нестабильных условиях важен объем имеющихся ресурсов. Немаловажно определить, как расходуются ресурсы и на что. Существует предположение, что увеличение внутренних доходов приравнивается к большим расходам на социальные услуги, и в целом доказательная база это подтверждает. Однако нельзя забывать о том, что различные правительства выбирают разные стратегии распределения своих доходов и секторов, в которые эти доходы будут направляться. Там, где государственные услуги отсутствуют или предоставляются в недостаточном объеме, население, если оно в состоянии себе это позволить, обращается к частным организациям. Работа последних часто не только не регулируется, но и увеличивает неравенство. В целом значительная часть доходов наиболее нестабильных стран направляется на погашение задолженности и образование.

Распределение доходов на сельское хозяйство, социальную защиту, здравоохранение и силовые структуры уже менее очевидно. В 2016 г. Малави и Мали потратили более 15% своих доходов на аграрный сектор, в то время как Ангола, Гондурас, Либерия и Южный Судан заложили в бюджет на эти же нужды чуть менее 2%. Расходы на национальную оборону в наиболее хрупких странах составили менее 10% от общих доходов. Южный Судан является, пожалуй, единственным исключением. Он выделил в 2016 г. несоразмерные суммы – 80,41% от своих общих доходов – на

национальную оборону, потратив при этом 6,36% на образование, 2,97% на здравоохранение и 0,62% на социальную защиту. Справедливости ради стоит отметить, что вооруженные силы Южного Судана являются основным работодателем в стране, поэтому быстрое сокращение бюджета, предназначенного для оборонного сектора, может дестабилизировать доходы многих семейств. Аналогично решение о внезапном изменении распределения внутренних доходов государств с наиболее высокими показателями хрупкости может иметь плачевные последствия, тем более что сбалансированные расходы на ключевые сектора не являются гарантией стабильности. Так, например, Республика Мали, которая относительно равномерно распределяла поступления от налогов между секторами, относится к крайне хрупкому государству, имеющему приблизительно тот же показатель хрупкости, что и Южный Судан, где основная часть бюджета, как уже упоминалось выше, направляется в оборонный сектор.

Недавние исследования показывают, что многие африканские страны испытывают трудности с исполнением обязательств по расходованию средств на базовые сегменты. Для того чтобы в ситуации хрупкости наметились хотя бы небольшие сдвиги, необходимо увеличить расходы: на 20% – на образование, на 50% – на здравоохранение и более 100% – на сельское хозяйство. Однако эти рекомендации относятся не ко всем хрупким экономикам, например Эфиопия и Малави справились со своими обязательствами, несмотря на то, что они классифицируются как хрупкие государства с низким доходом. Это свидетельствует о том, что хрупкость сама по себе не исключает инвестиций и прогресса в ключевых социальных секторах, если правительство действительно поддерживает их приоритетность и обеспечивается соответствующая международная поддержка.

Международное взаимодействие может быть структурировано с целью более рациональной мобилизации внутренних ресурсов и освоения бюджета. И то и другое крайне важно. Техническую поддержку следует сосредоточить на создании потенциала в системах сбора доходов, в том числе таможенных, на государственном финансовом управлении технических министерств, чтобы помочь этим ведомствам эффективно расходовать бюджетные средства. Эта поддержка должна распространяться как на национальные министерства, так и на децентрализованные органы власти. В нестабильных условиях укрепление потенциала децентрализован-

ных органов власти особенно важно, учитывая положительный эффект, который децентрализация оказывает на устранение реально существующего и предполагаемого неравенства. Начиная с 1990 г. число таких субнациональных административных единиц в 25 африканских странах увеличилось по крайней мере на 20%, и они должны продолжать получать поддержку, необходимую для потенциального успеха.

Как уже отмечалось ранее, природные ресурсы могут быть значимым фактором развития экономики, находящейся в нестабильных условиях. Но они же, как правило, создают немало проблем в ситуациях нестабильности, характеризующихся плохим управлением и слабым институциональным потенциалом. При надлежащем управлении природные ресурсы способны выступить катализатором трансформационных процессов. Вместе с тем они создают благоприятные условия для коррупции, поощрения захвата элиты, служат источником финансирования вооруженных конфликтов и снижают стимулы правительств к расширению налоговых льгот. Чрезмерная уверенность в поступлении налогов от реализации природных ресурсов ослабляет общественный договор между государством и его гражданами, что, вероятно, оказывает негативное влияние на общее восприятие легитимности государства. На рис. 10 представлены общие доходы от налогов и прочие поступления по 36 особенно хрупким экономикам. Из него видно, что богатые ресурсами страны, такие как Южный Судан, Ирак и Экваториальная Гвинея выделяются своей зависимостью от доходов, получаемых от реализации природных ресурсов.

С экономической точки зрения зависимость от природных ресурсов может привести к так называемой голландской болезни, при которой увеличение экспорта сырьевых ресурсов снижает эффективность экономики страны. В этой ситуации курсы валют растут в совокупности с расходами на инвестиции в экспортные сектора, такие как производство и услуги, которые, как правило, связаны с технологическими инновациями и созданием рабочих мест. Если невозобновляемые природные ресурсы, в частности полезные ископаемые, играют главную роль, то экономическая специализация страдает от нестабильных цен на сырье, что неминуемо повышает экономическую уязвимость страны. Примером тому служат цены на сырьевые товары после 2013 г. За период 2012–2015 гг. в африканских странах (в Африке находятся 11 из 20 богатых ресурсами хрупких государств) в результате падения цен на сырьевые товары отмечено снижение

на 44% доходов от ресурсов, что привело к снижению ВВП на 23,6%. Зависимость от экспорта природных ресурсов усугубляется невозможностью управлять сделками, выгоду от которых получают транснациональные компании и третьи государства, в то время как население страны-экспортера имеет очень небольшую долю от истинной стоимости ресурсов. Вместе с тем растут и экологические риски. Зависимость от ренты на природные ресурсы в пересчете на проценты от ВВП особенно сильно проявляется в Либерии, Восточном Тиморе, Ираке и Демократической Республике Конго. Эти страны чрезвычайно уязвимы для колебания цен на сырье.

Во многих нестабильных странах с высоким показателем хрупкости, даже в тех, которые обладают богатыми природными ресурсами, ключом к решению проблем и активизации мощного потенциала экономик в краткосрочных и долгосрочных перспективах является сельскохозяйственный сектор. Это и есть основной вклад в ВВП. В Африке в аграрном секторе занято до 70% рабочей силы, поскольку сельское хозяйство является основным видом экономической активности местного населения (более 70% африканцев проживают в сельской местности). Здесь расположены более четверти пахотных земель всего мира. Тем не менее еще в 2010 г. Таиланд экспортировал больше продуктов питания, чем все страны Тропической Африки вместе взятые. Некоторые хрупкие экономики не в состоянии произвести достаточно продукции для собственных нужд. Например, по данным правительства Либерии (Министерства торговли и промышленности Либерии), в 2013 г. 99% продовольственной продукции было импортировано. Чрезмерная зависимость от импорта привела к отрицательному торговому балансу, который достиг максимума: –161% ВВП в 2007 г. Импорт по-прежнему необходим для обеспечения населения такими основными товарами, как яйца, курятина и свинина.

Дополнительные проблемы для мобилизации внутренних доходов создают незаконные финансовые потоки. В более широком плане они препятствуют экономическому росту и развитию. Под незаконными финансовыми потоками обычно подразумеваются деньги, заработанные, переведенные или используемые неправомерным образом. В институционально слабых государствах они, как правило, создают серьезную нагрузку на управление государственными учреждениями и обеспечивают благоприятную среду для преступных сетей. Помимо этого незаконные финансовые потоки питают коррупцию и провоцируют конфликты и на-

силie в зависимости от конкретного типа потока и того, кто получает от него прибыль.

В нестабильных условиях хрупких стран незаконные денежные потоки представляют собой огромный отток капитала и лишают тем самым правительства ресурсов, необходимых для роста общественных благ: обеспечение безопасности, развитие инфраструктуры, здравоохранения и образования. Масштабы незаконных финансовых потоков в нестабильных условиях служат предметом горячих споров. Сам факт их незаконности не позволяет апеллировать к каким-либо статистическим данным. По имеющимся оценкам, эти средства в значительной степени превышают суммы поступлений по программам экономической помощи и чистых иностранных инвестиций вместе взятых. Согласно одному из исследований, в экономически развивающихся странах, а в эту категорию входят и многие хрупкие государства, поток незаконных финансовых средств приблизился к отметке 7,8 трлн долл. США в период с 2004 по 2013 г., только в одном 2013 г. он составил 1,1 трлн долл. США. При этом в 35 хрупких африканских государствах (из 58) на незаконные финансовые потоки в среднем приходится 50 млрд долл. США в год. Не требует объяснений тот факт, что особенно трудно незаконные финансовые потоки поддаются количественной оценке в нестабильных условиях хрупких стран.

Страны-доноры, как правило, сосредоточены на выявлении неправомерных операций, особенно на легализации незаконных доходов, уклонении от уплаты налогов и международном подкупе. Но теневой сектор экономики включает в себя среди прочего деятельность, которая сама по себе не является незаконной в своем намерении или которая не считается незаконной в конкретных социально-экономических и культурных условиях. Как отмечалось ранее, теоретическое и нормативное различие между незаконной и законной деятельностью часто весьма размыто в странах с нестабильными условиями и повышенным коэффициентом хрупкости. Когда формальный сектор недостаточно развит, многие люди зарабатывают на жизнь благодаря теневой экономике.

Считается, что на теневую экономику в типичной развивающейся стране приходится примерно 35% ВВП и занято в ней 75% рабочей силы.

В условиях нестабильности относительный вес рабочей силы зачастую выше. Согласно расчетам ОЭСР, основанным на данных по 30 из 58 хрупких государств, неформальная занятость в среднем оценивается в 82,5% от общего объема трудоустроенного населения. В Буркина-Фасо, например, в 2014 г. на неформальную занятость приходилось 94,6%. В Танзании эта доля составила 90,6%.

По оценкам экспертов, 90% всех работников в развивающихся странах заняты на малых и средних предприятиях (МСП). ОЭСР определяет малые и средние предприятия как несубсидируемые независимые компании, в которых занято сотрудников меньше, чем заданное пороговое число, и они могут работать как официально, так и неофициально. Пороговое число сотрудников значительно варьируется в зависимости от страны, но обычно оно подразумевает менее 250 человек. Микропредприятия обеспечивают работой всего нескольких человек. Приблизительное число МСП в мире колеблется от 365 до 445 млн. Для МСП свойственно несколько сравнительных преимуществ в нестабильных условиях: предприятия отличаются гибкостью и менее склонны к риску. Они могут предоставлять услуги в тех районах, до которых правительство может и не добраться. Кроме того, они предоставляют рабочие места сотрудникам, чьи профессиональные навыки не столь полезны крупным компаниям. Помимо этих преимуществ малые и средние предприятия обладают потенциалом для поддержки социальной сплоченности и выступают в качестве важного узла, где происходит экономическая «увязка» различных групп. Субъектами малого предпринимательства являются потенциально более мирные граждане, поскольку они тесно связаны с общинами и напрямую влияют на локальную стабильность. Очень долго локальные предприятия и предприниматели традиционно не признавались значимыми участниками мирного процесса. Однако в последнее время все с большей очевидностью проявляется их существенная роль в налаживании мирных процессов и предотвращении конфликтов.

В заключение необходимо сказать о внешних финансовых потоках, затрагивающих пять основных аспектов, на которых базируется определение хрупкости того или иного государства. Синтезированные данные о распределении и балансе потоков, поступающих по официальной программе по развитию в 15 чрезвычайно хрупких, 43 хрупких и 67 нехрупких

стран, представлены на рис. 11. Выше упоминалось, что распределение денежных средств между стабильными и крайне нестабильными странами значительно разнятся. Важно также, что основной задачей финансовой (не гуманитарной) помощи является снижение рисков одного из пяти аспектов хрупкости или укрепления соответствующего, присущему именно этому аспекту, потенциала. При этом целевая помощь распределяется весьма неравномерно: 6,4 млрд долл. США, или 20%, приходится на экономический сектор, за которым следуют экологический (2,9 млрд, или 9%), политический (2,8 млрд, или 9%), социальный (2,6 млрд, или 8%). На сферу безопасности приходится меньше всего – только 2% от общего объема средств, поступающих по программе развития. Последний факт в определенном смысле удивляет, поскольку 9 из 15 крайне хрупких государств переживают в настоящий момент ту или иную форму насильственного конфликта. Единственное вероятное объяснение этому может быть то, что многие расходы на обеспечение безопасности не подпадают под статьи программы по развитию. Сочетание финансовых потоков в страны с различными показателями их экономической нестабильности показано на рис. 12.

Необходимо иметь в виду, что увеличение финансирования не влечет за собой автоматическое наступление мира. 15 крайне нестабильных стран, которые также являются наиболее хрупкими и наименее мирными, получают бóльшую часть официальной помощи на цели развития, чем другие 43 нестабильные страны вместе взятые: 31,1 млрд долл. США по сравнению с 27 млрд долл. только в 2016 г. Более того, финансирование одного определенного аспекта хрупкости достигает лучших результатов и быстрее, чем другого, и здесь все зависит от аспекта, хотя общая тенденция все-таки свидетельствует о том, что создание социальной сплоченности обходится значительно дешевле, чем реализация крупных проектов, касающихся инфраструктуры, необходимой для преодоления экономической нестабильности. Мировая продовольственная программа на данный момент могла бы сократить свои расходы почти на 1 млн долл. США ежегодно, если бы доступ к гуманитарной помощи отличался стабильностью.

Несколько особняком стоит вопрос о финансировании экологического сектора. ОЭСР ввела показатель «экологическая хрупкость» в общее ис-

следование только в 2016 г. Очевидно, что хрупкие и крайне хрупкие страны также подвержены экологическим рискам. В 2018 г. измерения проводились в 51 из 58 стран. Тем не менее этим государствам чрезвычайно тяжело получить финансирование на цели, связанные с экологией. Отчасти это происходит потому, что финансовые инструменты требуют ощутимых результатов в самые короткие сроки, которые странам с нестабильной обстановкой, отягощенной к тому же экономическими, политическими и особенно военными проблемами, добиться непросто.

Приложение

Рисунок 1. **Исследование хрупкости (ОЭСР): 2018**

Рисунок 2. Основные характеристики хрупких государств

Рисунок 3. **Официальная помощь на цели развития хрупким государствам по секторам: 2016**

Рисунок 4. **Основные 20 хрупких государств, получающих официальную помощь на цели развития: 2016**

Рисунок 5. **Официальная помощь на цели развития хрупким государствам по типу донора: 2016**

Рисунок 6. Официальная помощь на цели развития хрупким государствам по коду «Конфликты, мир и безопасность»: 2010–2016

Рисунок 7. Основные 10 государств – получателей денежных переводов
(миллионы долларов США)

Рисунок 8. Прямые иностранные инвестиции в богатые и небогатые природными ресурсами хрупкие государства

Рисунок 9. **Налоговые поступления в хрупких государствах**
(в процентах к ВВП)

Рисунок 10. Государственные доходы в отдельных хрупких странах: 2015
(в процентах к ВВП)

Рисунок 11. Многоцелевая официальная помощь на развитие хрупким и нехрупким государствам: 2016

Рисунок 12. **Страны, допущенные к официальной помощи на цели развития, по уровню экономической хрупкости**

Обзор выполнен на основе следующих публикаций:

1. OECD (2018), *States of Fragility 2018*, OECD Publishing, Paris. – <https://doi.org/10.1787/9789264302075-en>
2. Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019): *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
3. OECD (2008), *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities – Working draft for application period*, OECD Publishing, Paris. – <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>
4. World Bank (2018), *Platform Partners' Statement at the Closing of the Conference*, World Bank. – <http://www.worldbank.org/en/news/statement/2018/02/16/platform-forcollaboration-on-tax-first-global-conference-on-taxation-and-sdgs>

Аэронавтика и космос

Биотехнологии и генетика. Сельское хозяйство, пищевая и химическая промышленность

Информационные и телекоммуникационные технологии и вычислительная техника

Исследования в области ядерной и квантовой физики

Медицинские технологии и оборудование

Нанотехнологии и новые материалы, микроэлектроника

Социальные и экономические науки и статистика

Энергетика и транспорт

Экология и рациональное природопользование