

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Магистерская программа «Мировая экономика»

Методическое пособие
«Актуальные вопросы содействия
международному развитию»

Под редакцией
А. Р. Маркова



Экономический
факультет
МГУ
имени
М.В. Ломоносова

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
Экономический факультет



Магистерская программа «МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА»

Методическое пособие
«Актуальные вопросы
содействия международному развитию»

Под общей редакцией А. Р. Маркова

Москва
2024

УДК 339.96
ББК 65.5
М12

Магистерская программа «Мировая экономика». Методическое пособие: «Актуальные вопросы содействия международному развитию» / Под общей редакцией А. Р. Маркова. — М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2024. — 96 с.

ISBN 978-5-907690-51-6

ISBN 978-5-907690-51-6

© Экономический факультет
МГУ имени М. В. Ломоносова, 2024

ОБРАЩЕНИЕ ЧЛЕНА СОВЕТА МАГИСТЕРСКОЙ ПРОГРАММЫ «МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА»

Магистерская программа «Мировая экономика» экономического факультета МГУ использует разнообразные методы привлечения магистров к научной работе и более активного освоения учебного материала. В частности, на программе уже несколько лет существует практика подготовки студенческих публикаций в рамках курса «Эконометрика», который читает доцент В. И. Черняк. В 2023 г. эта практика распространилась на студентов, прослушавших спецкурс «Международная помощь развитию и роль России» доцента А. Р. Маркова и работавших с ним в рамках научного семинара.

Результатом такой студенческой работы стало предлагаемое вашему вниманию методическое пособие «Актуальные вопросы содействия международному развитию». Студенты анализируют имеющуюся мировую практику международных усилий в этой области, обобщают актуальные статистические данные и определяют перспективные вопросы для дальнейшего изучения. Совет магистерской программы намерен резюмировать полученные результаты и в последующем использовать инновационные методы в организации учебной и научной работы на программе.

*Член Совета программы «Мировая экономика»
к.э.н., доцент С. Б. Карловская*

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Глава 1. Об уровнях развития и благосостояния в мире	8
Уровни экономического развития стран – некоторые исходные характеристики.....	8
Уровни экономического развития и льготность ресурсов помощи развитию.....	13
Индексы человеческого развития и качества государственного управления	16
Последние изменения в динамике благосостояния стран	18
Глава 2. Глобальная повестка развития	21
Основной фокус Целей развития тысячелетия 2000 года	21
Результаты реализации ЦРТ	25
Причины перехода от ЦРТ к Целям устойчивого развития (ЦУР).....	27
Прогресс в достижении ЦУР	29
Глава 3. Механизмы и формы организации международной помощи развитию	33
Официальная помощь развитию и ее формы.....	33
Потоки ОПР: объемы, распределение по странам происхождения и принятие решений.....	37
Многосторонние банки развития как активные участники программ развития	41
Изменение роли ОПР в обеспечении целей развития	43
Глава 4. «Традиционные» доноры международного развития	47
Разнообразие мотивации доноров к участию в процессе помощи развитию.....	49
Архитектура КСР и принципы традиционных доноров	53
Традиционные доноры международного развития по уровням выделения средств (ОПР как % ВНД)	56

Содействие международному развитию и проблемы геополитики	57
Глава 5. «Новые» партнеры (доноры) международного развития	60
Основные модели оказания помощи новыми партнерами	63
Мотивы оказания помощи новыми партнерами	64
Активизация новых партнеров международного развития как вызов традиционной архитектуре СМР	65
Особенности политики КНР в сфере содействия международному развитию	66
Глава 6. Помощь в целях развития в области образования	70
Роль сектора образования в развитии	70
Состояние сектора образования в развивающихся странах — в чем основные вызовы?	72
Глобальные цели развития в области образования и прогресс в их достижении	74
Место сектора образования в общих объемах помощи в целях развития	77
Важнейшие участники формирования приоритетов образовательной политики	79
Глава 7. Неустойчивые и постконфликтные ситуации как глобальное явление	82
Масштабы и истоки проблемы неустойчивости и конфликтности	82
Проблема неустойчивости стран «fragility» как глобальный вызов	86
Стратегические подходы и этапы в работе с неустойчивыми странами «fragile states»	89
Действия акторов развития в отношении неустойчивости стран «fragility»	91

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемое методическое пособие подготовлено магистрантами программы «Мировая экономика» в рамках научного семинара программы. Оно предназначено помочь слушателям программы «Мировая экономика» в освоении ряда теоретических и практических вопросов международного развития. Одновременно методическое пособие может быть полезно и для студентов бакалавриата ЭФ МГУ, которые изучают курс «Теория и практика международного развития».

Задача пособия состоит в том, чтобы по каждой из выбранных тем обозначить ключевые вопросы, на которые нужно обратить внимание, определить основную литературу для дальнейшего рассмотрения. Методическое пособие не может заменить собой массив аналитической литературы и материалов международных организаций, необходимых для освоения всей программы курса, но оно может служить своего рода навигатором по темам, вошедшим в пособие.

При отборе тем для включения в методическое пособие авторы должны были решить проблему определения приоритетов. С одной стороны, плотный характер работы и отсутствие проверенных подходов к организации материала и его структурированию предполагали выборочное освещение тем спецкурса. С другой — было сильное желание включить значительную часть материалов читавшегося спецкурса, в том числе вопросы эффективности помощи развитию и отраслевые разделы.

В итоге был все же принят принцип селективности, и в состав пособия вошли семь глав по трем основным направлениям. Во-первых, это темы, в которых рассмотрены уровни и показатели благосостояния в мире, группировки стран по уровням экономического развития и глобальная повестка развития. Их значимость заключается в том, что несмотря на широкое освещение этих вопросов в литературе и прессе слушатели спецкурса иногда оказывались слабо знакомы с Целями развития тысячелетия и Целями устойчивого развития, принятыми ООН в 2015 г.

Во-вторых, в состав пособия вошло рассмотрение понятия международной помощи развитию, основных ее форм, общая характеристика масштабов. Раскрыты принципы организации двусторонней и многосторонней помощи развитию. Специальные главы посвящены характеристикам традиционных доноров международного развития и так называемых новых доноров. В этом контексте показана особая роль Китая как участника программ международного развития.

Наконец, методическое пособие включает две «отраслевые» темы. Это прежде всего глава о помощи развитию в секторе образования, где мы напомнили о значимости инвестиций в образование для сокращения уровня бедности в мире и обеспечения экономического роста и благосостояния. В данной главе также присутствует тема по работе международного сообщества в странах, которые отмечены особенно высоким уровнем неустойчивости (fragility). Автор дает здесь весьма подробную характеристику проблемы неустойчивости в мире и подчеркивает необходимость комплексных подходов при работе в этих странах.

В каждой главе методического пособия присутствует перечень справочной и аналитической литературы, а также список вопросов для дополнительного изучения.

Авторами данного методического пособия являются:

А. Р. Марков (введение и общая редакция);

С. В. Бестаев (главы 6 и 7);

А. Ф. Гаджимурадова (главы 1 и 2);

А. А. Гужева (главы 4 и 5);

Ю. Н. Загидуллина (глава 3).

ГЛАВА 1

ОБ УРОВНЯХ РАЗВИТИЯ И БЛАГОСОСТОЯНИЯ В МИРЕ

■ Разрыв в уровне развития бедных и богатых стран сохраняется

В данной главе представлена картина текущего уровня развития стран и регионов мира. Основная задача главы — дать характеристику уровней социально-экономического развития и его динамику по группам стран. Инструментами для анализа служат классификации стран по уровню дохода на душу населения (низкий, ниже среднего, выше среднего и высокий), уровню человеческого развития (индекс человеческого развития (ИЧР) и качеству государственного управления. Описана статистическая методология группировки стран по уровню дохода, дана характеристика численности населения по группам стран и уровню бедности. Затем раскрываются особенности распределения финансовой помощи развивающимся странам в соответствии с классификацией стран по уровню экономического развития. Рассматривается рейтинг стран по ИЧР и качеству государственного управления. В заключение даются комментарии о тенденциях изменения картины мира в контексте развития за последние 35 лет.

Уровни экономического развития стран — некоторые исходные характеристики

В настоящее время многие международные, государственные, частные и неправительственные организации вовлечены в вопросы поддержания и улучшения экономических, социальных и демографических показателей в развивающихся странах. Международные организации и национальные государственные ведомства оперируют значительными финансовыми средствами, использование которых призвано улучшать показатели развития и уровня жизни.

Большое число стран не в состоянии обеспечить условия для экономического благополучия своего региона и его населения. Это создает предпосылки и потребность в том, чтобы международное сообщество и более развитые государства были вовлечены в реализацию и финансирование программ развития в беднейших странах. Определить, какие страны в наибольшей степени нуждаются во внешней помощи, можно, обратившись к анализу ВВП этих стран. На сегодняшний день мы видим огромный

разрыв между ведущими и отсталыми странами/регионами (рис. 1). Так, высокий уровень ВВП наблюдается в странах Северной Америки, в Европе и Восточной Азии, а отсталые регионы – это Латинская Америка, Юг Азии и Африка. По данным за 2022 г., развитые и отсталые регионы отличаются по ВВП более чем в 4 раза.

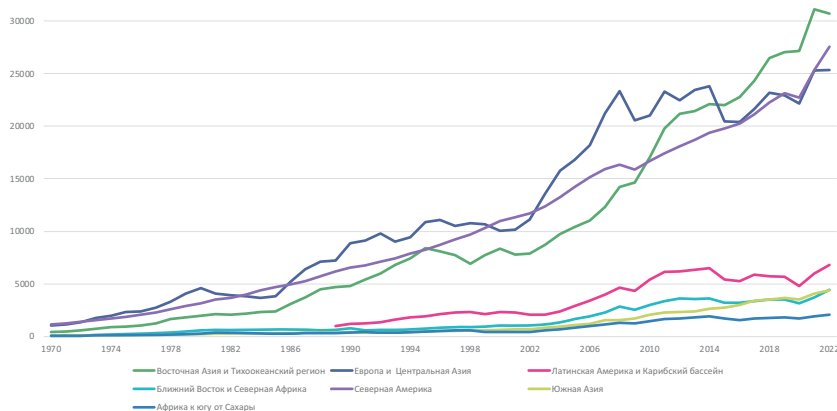


Рис. 1. Динамика ВВП по регионам (в текущих ценах, млрд долл. США)

Источник: построено автором по данным Всемирного банка: URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=ZG-Z4-Z7-ZJ-ZQ-XU-8S&start=1970&view=chart> (дата обращения: 30.09.2023).

Уровень развития страны мы будем определять по таким критериям, как ВНД (ВВП), уровень индустриализации, благосостояния, качество работы сектора образования и здравоохранения, наличие и качество энергетической и транспортной инфраструктуры. Всемирный банк классифицирует страны по уровню дохода, по географическому расположению и по уровню экономического развития. Страны по уровню дохода в настоящее время разделяются на:

- страны с низким уровнем дохода (low-income countries);
- страны с доходом ниже среднего (lower-middle-income countries);
- страны с доходом выше среднего (upper-middle-income countries);
- страны с высоким доходом (high-income countries).

Такой метод классификации был представлен в первом «Докладе о мировом развитии»¹ в 1978 г. Однако первоначально классификация, помимо

¹ World Bank. World development report 1978 (English). World development indicators, World development report Washington, D. C.: World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/297241468339565863/World-development-report-1978> (дата обращения: 25.10.2023).

уровня ВВП на душу населения, учитывала дополнительные характеристики экономической системы различных стран. Последние делились на развивающиеся, которые составляли группу стран с низкими и средними доходами, индустриальные, куда входили страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), страны-экспортеры нефти с избытком капитала и страны с плановой экономикой. Однако с 1989 г. классификация приняла нынешний вид. Данные по странам публикуются каждое 1 июля на основе оценок ВНД на душу населения стран за предыдущий календарный год². ВНД на душу населения косвенно отражает уровень благосостояния стран, так как он тесно коррелирует с неденежными показателями качества жизни, такими как ожидаемая продолжительность жизни при рождении или уровень детской смертности³. Важно, что ВНД на душу населения – это оценочный показатель, в котором не учитываются продукция теневого сектора и усилия по базовому пропитанию. Поэтому если на данные виды деятельности приходится большая доля трудовых усилий (например, в натуральном хозяйстве слаборазвитых стран), то ВНД на душу населения может быть сильно недооценен. Для сравнения стран оценки ВНД конвертируются в текущие доллары США при помощи метода Атласа⁴. Целью коэффициента пересчета Атласа является уменьшение влияния колебаний обменного курса на межстрановые сравнения национальных доходов. Границы для групп с низким доходом и с доходом ниже среднего установлены на основе границ групп экономического развития⁵. Эти границы используются для определения условий и уровня льготности кредитных ресурсов для развития, предоставляемых Группой Всемирного банка различным странам.

Границы классификации обновляются каждый год в силу изменения макроэкономических показателей в каждой стране, которые влияют на ВНД на душу населения, а также корректировки пороговых значений с учетом инфляции. На 2024 финансовый год (т. е. с 1 июля 2023

² World Bank Country and Lending Groups. URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (дата обращения: 13.08.2023).

³ Why use GNI per capita to classify economies into income groupings?. URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378831-why-use-gni-per-capita-to-classify-economies-into> (дата обращения: 25.10.2023).

⁴ The World Bank Atlas method - detailed methodology. URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378832-what-is-the-world-bank-atlas-method> (дата обращения: 13.08.2023).

⁵ Bank Directive: Financial Terms and Conditions of Bank Financing. URL: <https://ppfdocuments.azureedge.net/6544fbcf-cd44-41d8-bdf5-a6937062f97d.pdf> (дата обращения: 11.03.2024).

по 1 июля 2024 г.) для каждой группы стран определены следующие пороговые значения (табл. 1).

Таблица 1

**Классификация стран по уровню ВНД на душу населения,
рассчитанному с помощью метода Атласа по данным за 2022 г.
в долл. США**

Low-income	Lower-middle-income	Upper-middle-income	High-income
<= 1,135	1,136–4,465	4,466–13,845	> 13,845

Источник: построено автором на основе материалов World Bank Country and Lending Groups.

30 лет назад данные границы были совершенно другими (рис. 2). За такой промежуток времени многие страны в результате экономического роста совершили переход в новые экономические группы. При этом границы значений классификации стабильны в реальном выражении, поэтому число стран в группе с низкими доходами сократилось и все больше стран получили статус со средним или высоким уровнем дохода. Согласно классификации на 2024 финансовый год, сейчас существует только 26 стран с низкими доходами, хотя в начале 90-х их было почти в 2 раза больше (рис. 3). Количество стран с высоким уровнем дохода, наоборот, выросло в 2 раза. Россия с 2015 г. входит в группу стран с доходом выше среднего.

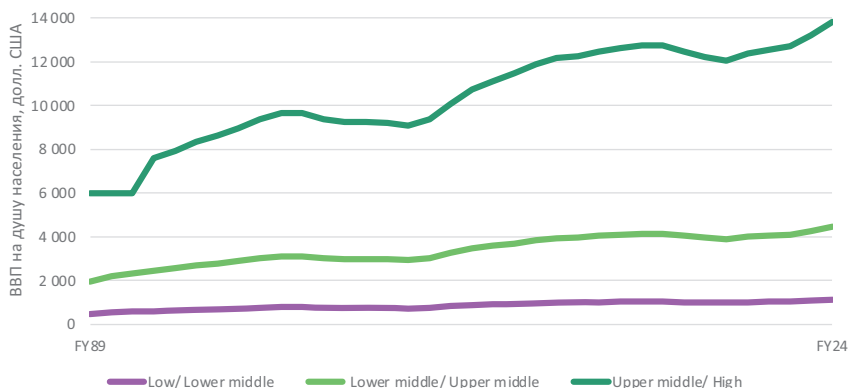


Рис. 2. График изменения пороговых значений с 1989 по 2024 финансовые годы

Источник: построено автором по данным Всемирного банка: URL: <https://datacatalogfiles.worldbank.org/ddh-published/0037712/DR0090754/OGHIST.xlsx> (дата обращения: 27.12.2023).

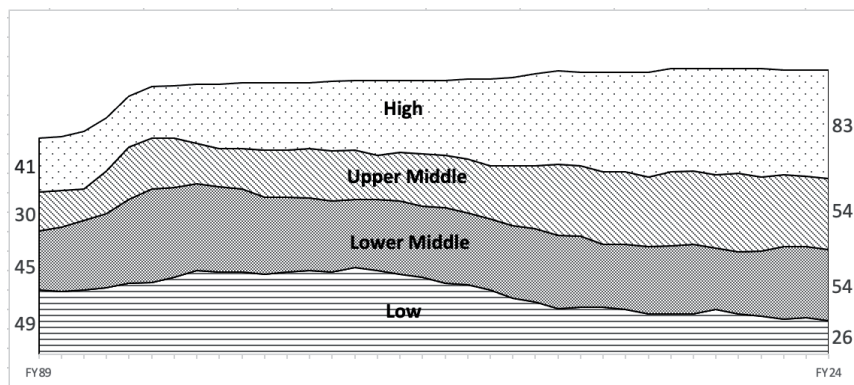


Рис. 3. Количество стран в каждой классификационной группе за 1989–2024 финансовые годы

Источник: построено автором по данным Всемирного банка:

URL: <https://datacatalogfiles.worldbank.org/ddh-published/0037712/DR0090754/OGHIST.xlsx> (дата обращения: 27.12.2023).

Классификация стран по доходу напрямую не связана и, очевидно, не отражает уровень бедности и неравенства в каждом регионе. По информации из публикации Всемирного банка⁶, в начале 1990-х гг. около 60% мирового населения проживало в странах с низким уровнем дохода, но уже в наше время этот уровень снизился до менее чем 10%. Сейчас большинство населения Земли проживает в странах со средним уровнем дохода. Во многом резкое изменение доли населения способствовал переход Китая (2001) и Индии (2009) в группу стран со средним уровнем дохода. Не стоит забывать и об экономическом чуде других азиатских стран — в 1970-х гг. ВВП на душу населения стран Азии составлял менее 1000 долл. США, но уже сейчас большинство из них находятся в категории стран с высоким доходом и доходом выше среднего. При этом за довольно длительный период времени уровень населения в странах с высоким уровнем дохода сохраняется.

В 1990 г. около 90% людей, проживающих за чертой бедности, жили в странах с низким ВНД на душу населения. С переходом Китая и Индии — стран, где наблюдалась высокая доля беднейшего населения, — в группу стран со средним уровнем дохода, — тенденция изменилась на увеличение населения, живущего за чертой крайней бедности, в странах со средним уровнем дохода. Нестабильность экономического роста, социальные кон-

⁶ Classifying countries by income. URL: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html> (дата обращения: 04.11.2023).

фликты и неустойчивость развития повышают уровень крайней нищеты в странах с низким доходом⁷.

Сравнивая данные за 1987 и 2022 гг.⁸, трудно сделать вывод о том, сократилось ли количество беднейших стран. Наблюдается положительная тенденция по регионам — особенно заметно это в Латинской Америке, где за 35 лет увеличилось количество стран с высоким доходом, страны с наименьшим доходом перешли в группу стран с доходом ниже среднего, также увеличилось количество стран с доходом выше среднего. Тем не менее сохраняется принадлежность региона к определенной группе стран с уровнем дохода: беднейшие страны расположены в Африке, а развитые страны — в Европе, Северной Америке и Азии.

Уровни экономического развития и льготность ресурсов помощи развитию

В международном сообществе используется еще одна группировка развивающихся стран в связи с уровнем экономического развития. Эта группировка используется для того, чтобы обеспечить самым бедным странам более благоприятные условия доступа к финансовым средствам для целей развития. Суть ее в том, чтобы установить для стран дифференцированные условия при получении ими кредитов и грантов. Группа Всемирного банка включает две организации по оформлению кредитов и грантов развивающимся странам:

- Международный банк реконструкции и развития (МБРР) предоставляет проектное финансирование странам на длительные сроки с некоторой льготой относительно рыночных условий.
- Международная ассоциация развития (МАР) предоставляет финансирование развивающимся странам на длительные сроки с высоким уровнем льготности и в отдельных случаях на грантовой основе.

Классификация стран по группам экономического развития происходит также на основе ВНД на душу населения, а пороговые значения определяются следующим образом (по состоянию на 2022 г.)⁹:

⁷ Most of the world's extreme poor live in middle income countries — but not for long. URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/most-worlds-extreme-poor-live-middle-income-countries-not-long> (дата обращения: 05.11.2023).

⁸ World Bank Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023- June 30, 2024). URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24#:~:text=The%20World%20Bank%20Group%20assigns,of%20the%20previous%20calendar%20year.> (дата обращения: 13.08.2023).

⁹ Bank Directive: Financial Terms and Conditions of Bank Financing. URL: <https://ppfdocuments.azureedge.net/6544fbcf-cd44-41d8-bdf5-a6937062f97d.pdf> (дата обращения: 11.03.2024).

- страны, чей ВНД на душу населения 1135 долл. США или менее, имеют право на *преимущество* в получении финансовой поддержки МАР;
- страны, чей ВНД на душу населения 1315 долл. США или меньше, имеют право на *участие* в программе МАР;
- страны, чей ВНД на душу населения более 1315 долл. США, имеют право на *получение кредитов* на условиях МБРР;
- страны, чей ВНД на душу населения более 7805 долл. США, находятся на стадии перехода от получателей финансирования от МБРР до инвесторов Банка.

Помимо критерия ВНД на душу населения, органы управления Всемирного банка обращают внимание и на показатели кредитоспособности страны для отнесения ее к той или иной группе получателей помощи от МАР или МБРР. То же самое касается и стран с высоким уровнем ВНД на душу населения: если происходит снижение показателей экономического развития и снижается уровень кредитоспособности, то они все еще могут претендовать на помощь от МБРР.

Страны обращаются в данные организации с целью получения финансирования на инвестиционные проекты, проекты, направленные на достижение Целей устойчивого развития, на социальное и экологическое процветание и др. Условия выдачи кредитов и грантов МБРР и МАР прописаны в публикации от 7 июля 2023 г. «Финансовые условия банковского финансирования»¹⁰.

МБРР выдает кредиты кредитоспособным «нуждающимся» странам-членам с гибкими финансовыми условиями, например, длительным сроком погашения — до 35 лет, низкими процентными ставками, встроенными инструментами для управления валютным или процентным риском¹¹.

МАР выдает кредиты на льготных условиях или гранты. Условия финансирования МАР различаются для каждой страны, для которой выдача кредитов возможна, в зависимости от ежегодной оценки ВНД на душу населения, кредитоспособности, риска долгового кризиса и численности населения страны¹².

Принято считать, что страны с низким доходом относятся к группе получателей помощи от МАР, а страны с высоким уровнем дохода — к группе

¹⁰ Bank Policy: Financial Terms and Conditions of Bank Financing. URL: <https://ppfdocuments.azureedge.net/93451778-dcf2-4c47-9bda-e2cd670bd0b9.pdf> (дата обращения: 04.11.2023).

¹¹ IBRD Flexible Loan. URL: <https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd-financial-products/ibrd-flexible-loan> (дата обращения: 04.11.2023).

¹² International development association URL: <https://ida.worldbank.org> (дата обращения: 04.11.2023).

получателей помощи от МБРР, однако это не совсем так¹³. Разница между двумя классификациями отражена в табл.2. На 2024 финансовый год 25 из 60 стран, имеющих право на финансирование от МАР, имеют низкий доход. Остальные страны относятся к странам со средним уровнем дохода и даже есть одна страна с высоким ВНД на душу населения, которая имеет право на финансирование от МАР. Это Гайана. 11 стран, отнесенных к категории стран с высоким уровнем дохода, по-прежнему имеют право на получение кредита МБРР.

Таблица 2

**Число стран, имеющих право на кредиты Всемирного банка,
и их классификация по доходам на 2024 финансовый год**

Страны	МАР	МБРР	Другие категории	Всего
с низким уровнем дохода	25	-	1	26
с доходом ниже среднего	29	15	10	54
с доходом выше среднего	5	42	7	54
с высоким доходом	1	11	71	83
Всего	60	68	89	

Источник: построено автором по данным Всемирного банка: URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (дата обращения: 27.12.2023).

Вопрос предоставления средств помощи развитию с элементом льготности для стран со средним доходом уже около 25 лет проходит напряженные дебаты. В докладе комиссии Сената США (доклад Мельцера), опубликованном в 2000 г.¹⁴, предлагалось, чтобы финансирование помощи развитию на льготных условиях распространялось только для самых бедных стран. В 2010-х гг. этот вопрос был снова поднят делегацией США во Всемирном банке в связи с предоставлением льготных кредитов Китаю. В итоге было достигнуто компромиссное соглашение, по которому Китай имеет право на получение льготного финансирования в том случае, если финансируемые проекты будут иметь фокус на климатических проблемах.

Отнесение страны к той или иной категории как по доходу, так и по уровню экономического развития играет важную роль в организации помощи развитию, причем как для стран, которые будут получате-

¹³ Fantom N. J., Serajuddin U. The World Bank's classification of countries by income //World Bank Policy Research Working Paper. — 2016. — № 7528.

¹⁴ Fischer S. et al. The future of the IMF and world bank: Panel discussion //American Economic Review. — 2003. — Т. 93. — № 2. — С. 45–50.

лями этой помощи, так и для стран, которые могут вкладывать средства во Всемирный банк для финансирования помощи развитию.

Индексы человеческого развития и качества государственного управления

Индекс человеческого развития (ИЧР)¹⁵ — это комплексный показатель социального и экономического развития стран, представленный ООН в 1990 г. и рассчитываемый по трем ключевым аспектам: продолжительность здоровой жизни, уровень знаний и уровень благосостояния. Каждый аспект измеряется при помощи соответствующих индикаторов: ожидаемой продолжительности жизни при рождении, ожидаемой продолжительности обучения (для детей школьного возраста) и средней продолжительности обучения (для взрослых в возрасте 25 лет и старше), ВВП на душу населения. По каждому из индикаторов высчитывается индекс, а среднее геометрическое нормированных индексов для каждого из трех аспектов представляет собой ИЧР отдельной страны (рис. 4). Индекс стран с низким уровнем ИЧР — меньше 0,550, стран со средним уровнем ИЧР находится в интервале от 0,550 до 0,699, стран с высоким уровнем ИЧР — от 0,700 до 0,799 и, наконец, стран с очень высоким уровнем ИЧР — от 0,800 и выше. Указанные границы являются фиксированными. Информация о рейтинге ИЧР всегда сопровождается приложением с инструкцией подсчета (Technical notes)¹⁶. ИЧР не отражает полноту социально-экономического развития стран, так как в данном индексе не учитываются показатели уровня неравенства, бедности и т. д., поэтому Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) осуществляет отдельный мониторинг социально-экономической и экологической устойчивости, вычисляет индекс бедности, индекс гендерного неравенства.

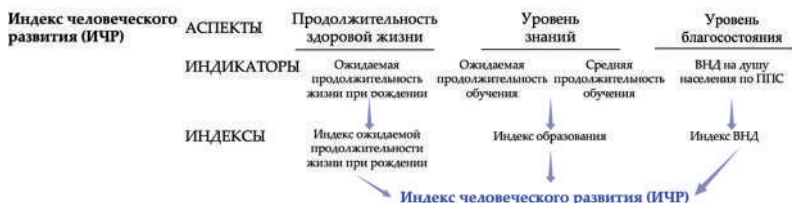


Рис. 4. Расчет индекса человеческого развития — графическое представление
Источник: построено автором на основании 2021/22 HDR Technical Note.

¹⁵ UNDP HDR URL: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI> (дата обращения: 17.08.2023).

¹⁶ 2021/22 HDR Technical Note URL: https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf (дата обращения: 17.08.2023).

По результатам Доклада о человеческом развитии 2021–2022 гг.¹⁷ наблюдается снижение значения мирового ИЧР в течение последних трех лет из-за нарастающей нестабильности в мировом масштабе. Пандемия COVID-19, глобальный кризис, связанный с изменением климата, геополитическая ситуация в мире влияют на составляющие ИЧР. На пике пандемии в 2020–2021 гг. ИЧР упал в более 90% стран — большая часть пришлось на страны с низким, средним и высоким индексом. По данным, на начало 2022 г. Россия занимает 52-е место в рейтинге ИЧР с индексом 0,822. Несмотря на то что это очень высокий показатель, уровень ИЧР в России имеет тенденцию на снижение с 2019 г. На первом месте расположилась Швейцария (0,962), самое низкое значение индекса у Южного Судана (0,385). Рейтинг возглавляют развитые страны Европы, Гонконг, страны Скандинавии: расходы на здравоохранение в этих странах превышают 10% от ВВП, расходы на образование — более 5% от ВВП, ВНД на душу населения — один из самых высоких в мире¹⁸, в совокупности эти показатели дают высокое значение ИЧР. Низкий уровень человеческого развития преимущественно в странах Африки.

На развитие страны и благополучие граждан влияет и *качество государственного управления*. Специальный международный сравнительный рейтинг качества государственного управления составляется Всемирным банком¹⁹. По определению Всемирного банка, система государственного управления включает набор институтов и традиций, на основе и посредством которых осуществляется процесс управления. Качество государственного управления оценивается по нескольким направлениям — процесс отбора, контроля и сменяемости органов управления; способность правительства эффективно формулировать и осуществлять качественную экономическую политику; уважение граждан и государства к институтам, которые регулируют экономические и социальные взаимодействия между ними. Всемирный банк оценивает качество государственного управления по шести аспектам:

- «выражение интересов и подотчетность (Voice and Accountability);
- политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism);
- результативность и эффективность правительства (Government Effectiveness);

¹⁷ Доклад о человеческом развитии 2021–2022. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22> (дата обращения: 17.08.2023).

¹⁸ База данных Всемирного банка. URL: <https://data.worldbank.org> (дата обращения: 17.08.2023).

¹⁹ Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения: 01.10.2023).

- качество регулятивной среды (Regulatory Quality);
- верховенство закона (Rule of Law);
- контроль за коррупцией (Control of Corruption)²⁰;

— и на сегодняшний день имеет базу данных более чем 200 стран и территорий за период 1996–2021 гг.

Данные о качестве государственного управления по индикаторам за 10 лет демонстрируют большой разрыв между самыми богатыми и самыми бедными странами. Примечательно, что показатели качества государственного управления достаточно устойчивы, так как заметного изменения за 10 лет внутри каждой группы стран не наблюдается. В развитых странах, которые вкладывают значительные средства в улучшение уровня жизни населения, будет повышаться социальная ответственность — ответственность граждан и государства перед обществом, взаимодействие. В беднейших странах этого нет, но преобладают, как уже было отмечено ранее, высокий уровень коррупции, малое доверие к государству и низкие показатели верховенства закона.

Последние изменения в динамике благосостояния стран

Всемирный банк классифицирует страны по уровню дохода, куда в группу с высоким уровнем дохода преимущественно входят страны Северной Америки, Европы, Дальневосточной Азии, а в страны с низким уровнем дохода — Африка и Ближний Восток. Промежуточное положение занимают страны других регионов — Латинской Америки, Восточной Европы и т. д. Данное распределение в целом близко с рассмотренными рейтингами ИЧР и качества государственного управления. Страны достигли положительных результатов в повышении уровня развития: за 35 лет увеличилось количество стран с высоким ВНД на душу населения и уменьшилось — с низким ВНД на душу населения. Большинство беднейших стран в 1990-х гг. вошли в категорию стран со средним доходом, тем самым увеличив численность населения этой группы. В действительности такой успех можно объяснить грамотной государственной политикой некоторых беднейших на тот момент азиатских стран. Принятые стратегии роста, экономические реформы, правильное распределение и использование потенциала страны, взаимодействие с внешним рынком позволили Китаю, Индии, Южной Корее, Сингапuru и другим государствам значительно улучшить показатели своего социально-экономического развития. Однако разрыв между бедными и богатыми странами и социальными группами сохраняется, так как значительная часть населения в странах

²⁰ Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения: 01.10.2023).

Африки южнее Сахары все еще проживают за чертой бедности. В этих странах не наблюдается положительной динамики в рейтингах, а значит проблемы, с которыми они борются, не искореняются, а, возможно, и прогрессируют. Страны с низким уровнем ВНД на душу населения проигрывают по социальным аспектам жизни: высокая коррупция, неравенство, низкая продолжительность жизни, голод, порождаемый бедностью, и кажется, что без внешней поддержки гражданам этих регионов уже не справиться. В то же время в странах с высокими доходами продолжается наращивание капитала и идет рост благосостояния. Уровень крайней нищеты в мире вновь растет. Можно ли в этих условиях говорить о прогрессе мира в социально-экономическом развитии?

Вопросы для дальнейшего изучения

1. Каковы достоинства и недостатки показателя ВНД на душу населения в качестве универсального индикатора для отнесения страны к той или иной категории стран по уровню социально-экономического развития?
2. Можно ли сказать, что переход страны в более высокую категорию по уровню дохода отражает снижение уровня бедности?
3. Какие аргументы выдвигают сторонники прекращения выделения официальной помощи развитию странам со средним уровнем дохода?
4. Каким образом повышение качества государственного управления влияет на показатели уровня экономического развития и снижение уровня бедности?

Список литературы

1. Fantom N.J., Serajuddin U. The World Bank's classification of countries by income //World Bank Policy Research Working Paper. — 2016. — № 7528.
2. Fischer S. et al. The future of the IMF and world bank: Panel discussion //American Economic Review. — 2003. — Т. 93. — № 2. — С. 45–50.
3. Bank Policy: Financial Terms and Conditions of Bank Financing URL: <https://ppfdocuments.azureedge.net/93451778-dcf2-4c47-9bda-e2cd670bd0b9.pdf> (дата обращения: 04.11.2023).
4. Most of the world's extreme poor live in middle income countries — but not for long URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/most-worlds-extreme-poor-live-middle-income-countries-not-long> (дата обращения: 05.11.2023).
5. World Bank Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023-June 30, 2024) URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24#:~:text=The%20World%20Bank%20Group%20assigns,of%20the%20previous%20calendar%20year> (дата обращения: 13.08.2023).

6. World Bank. World development report 1978 (English). World development indicators, World development report Washington, D. C.: World Bank Group. [URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/297241468339565863/World-development-report-1978> (дата обращения: 25.10.2023).
7. База знаний Всемирного банка. Country Classification URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/topics/19280-country-classification> (дата обращения: 29.12.2023).
8. Доклад о человеческом развитии 2021–2022 URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22> (дата обращения: 17.08.2023).

ГЛАВА 2

ГЛОБАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА РАЗВИТИЯ

■ Эволюция взглядов международного сообщества на цели развития

Средства официальной помощи развитию (ОПР) финансируют реализацию проектов развития, которые, как правило, готовятся правительствами развивающихся стран в соответствии с национальными стратегиями. В последние десятилетия проблема стратегического фокуса проектов и программ развития приобрела особую актуальность. Именно в контексте повышения эффективности и фокуса поддержки развития в международном сообществе были разработаны весьма амбициозные документы, определяющие глобальные цели развития.

В данной главе обсуждаются причины принятия и структура глобальных программ Целей развития тысячелетия (ЦРТ) 2000 г. и Целей устойчивого развития (ЦУР) ООН 2015 г. Мы последовательно рассмотрим фокус и структуру двух наборов глобальных целей и дадим общую оценку прогресса в их достижении.

Основной фокус Целей развития тысячелетия 2000 года

Начиная с 60-х гг. XX века увеличивается объем финансовых ресурсов, передаваемых развивающимся странам на цели развития. Но к концу тысячелетия международные организации и страны-доноры столкнулись с тем, что большинство социальных проблем, таких как крайняя бедность, гендерное неравенство и другие, еще не решены. Вопросы об улучшении уровня жизни населения в беднейших странах мира все так же стоят в глобальной повестке. Потоки ОПР к 2000 г. начали снижаться (рис. 5), и это усиливало необходимость международных лидеров принять решение о дальнейшей помощи в целях развития.

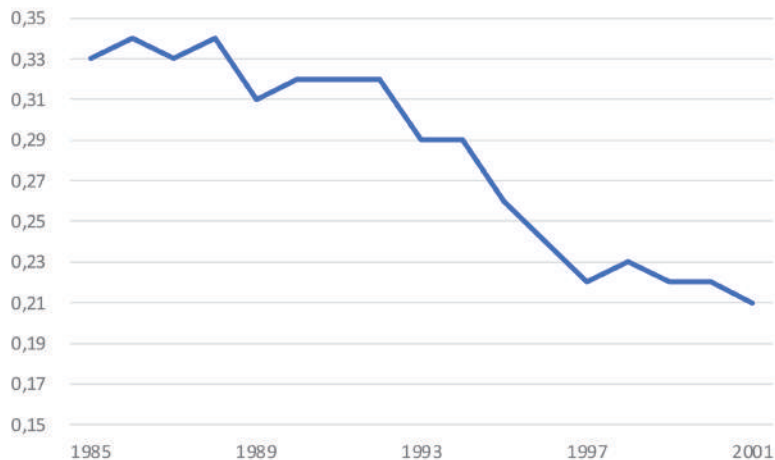


Рис. 5. Потоки ОПР в процентах от ВВП в период с 1985 по 2001 г.

Источник: построено автором на основе данных ОЭСР URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1#> (дата обращения: 21.12.2023).

Переговоры о формировании Целей развития были напряженными. Разрыв между богатыми и бедными странами увеличивался. На фоне глобализации развивающимся странам важно было войти в систему международных экономических отношений. Однако для этого требовалась международная помощь, чтобы стимулировать экономический рост и решать социальные проблемы²¹. Вызовы, с которыми необходимо было бороться, касались крайней нищеты, голода, болезней, гендерного неравенства, отсутствия образования и доступа к базовой инфраструктуре. В 1990-х гг., задолго до принятия Декларации тысячелетия ООН 8 сентября 2000 г., прошла серия конференций, посвященных социально-демографическим, экологическим и экономическим вопросам развития. На первый план выдвигалась идея определить четкие измеримые цели развития, по которым можно достичь социального и экономического благополучия в развивающихся странах. В 1995 г. на Всемирном саммите по социальному развитию главы государств подписали Копенгагенскую декларацию о социальном развитии²², в которой были прописаны принципы и цели для решения

²¹ A Prehistory of the Millennium Development Goals: Four Decades of Struggle for Development in the United Nations URL: <https://www.un.org/en/chronicle/article/prehistory-millennium-development-goals-four-decades-struggle-development-united-nations> (дата обращения: 03.01.2024).

²² Копенгагенская декларация о социальном развитии URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/copdecl.shtml (дата обращения: 21.12.2023).

проблем неравенства на Земле, уязвимости в наименее развитых странах и в странах с переходной экономикой и улучшения условий жизни людей на основе вовлечения всего мира в данный процесс. Документ содержал 10 обязательств, которые включают в себя: искоренение нищеты и неравенства между мужчиной и женщиной; создание для всех надежных и устойчивых возможностей зарабатывать на жизнь; содействие защите прав человека; всеобщий доступ к качественному образованию; ускорение экономического и социального развития в наименее развитых странах и сотрудничество в интересах социального развития. Вслед за ним в 1996 г. Комитет содействия развитию ОЭСР представил доклад «Формирование 21-го века»²³, который также описывал необходимость социального развития и устанавливал стратегию борьбы с вызовами. В 1997 г. Генеральной Ассамблеей ООН был созван Саммит тысячелетия²⁴, где планировалось привести к логическому завершению переговоры о дальнейшей организации помощи развитию. В рамках Саммита Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан опубликовал доклад²⁵, в котором осветил реформы ООН в рамках глобализации и решения социальных проблем. Тогда же все 189 государств — членов ООН приняли обязательство по достижению ЦРТ к 2015 г.

Процесс отбора и уточнения целей из содержания Декларации пришел к завершению путем объединения предложенных реформ ООН и международных целей развития, предложенных ОЭСР. Это объединение было согласовано на заседании Всемирного банка в марте 2001 г., а в сентябре 2001 г. Генеральной Ассамблее ООН был представлен «План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций»²⁶, в котором подробно описывались принятые Цели.

Цели развития тысячелетия (ЦРТ) — это программа, принятая в 2000 г., которая направлена прежде всего на социальные улучшения в развивающихся странах путем финансирования их развитыми государствами. ЦРТ установили измеримые, общепризнанные цели по борьбе с крайней нищетой, голодом, предотвращению смертельных заболеваний и обеспечению начального образования для всех детей. Всего сформулировано восемь Целей:

²³ DAC-Development Assistance Committee et al. Shaping the 21st century: the contribution of development co-operation. — 1996.

²⁴ Саммит тысячелетия, 6–8 сентября 2000 года, Нью-Йорк URL: <https://www.un.org/ru/conferences/environment/newyork2000> (дата обращения: 21.12.2023).

²⁵ Kofi A. Annan, Secretary-General of the United Nations 'We the Peoples': the role of the United Nations, 21st century' UN Department of Public Information, 2000].

²⁶ UN G.A. Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration // United Nations General Assembly: New York, NY, USA. — 2001. — С. 58.



Рис. 6. Цели развития тысячелетия

Источник: MDG Monitor URL: <https://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/> (дата обращения: 21.12.2023).

- 1) «ликвидация крайней нищеты и голода;
- 2) обеспечение всеобщего начального образования;
- 3) поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин;
- 4) сокращение детской смертности;
- 5) улучшение охраны материнства;
- 6) борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями;
- 7) обеспечение экологической устойчивости;
- 8) формирование глобального партнерства в целях развития»²⁷.

Перечисленные цели предполагают ряд измеримых задач, по которым страны информировали о продвижении каждые пять лет на саммитах ООН. Индикаторы для отслеживания прогресса по достижению ЦРТ были установлены в 2003 г. и подробно описаны в справочнике ООН²⁸.

Принятие ЦРТ стало отправной точкой в активизации усилий по искоренению крайней бедности в мире. Определить Цели развития и обеспечить достижение этих Целей стало возможным благодаря концентрации усилий и совместной работе стран в поддержке и содействии развитию²⁹. Развивающиеся страны брали обязательства по реализации

²⁷ MDG Monitor URL: <https://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/> (дата обращения: 21.12.2023).

²⁸ Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Indicators_for_Monitoring_the_MDGs.pdf (дата обращения: 03.01.2024).

²⁹ The Millennium Campaign: Successes and Challenges in Mobilizing Support for the MDGs URL: <https://www.un.org/en/chronicle/article/millennium-campaign-successes-and-challenges-mobilizing-support-mdgs> (дата обращения: 03.01.2024).

ЦРТ; при этом развитые страны взяли на себя ответственность по дополнительному финансированию развития для достижения Целей. Тем не менее ближе к 2015 г. стало ясно, что поставленные Цели и условия их достижения недостаточны для решения нарастающих проблем развития.

Результаты реализации ЦРТ

ЦРТ, направленные на повышение уровня жизни населения в развивающихся странах, не удалось полностью выполнить к 2015 г.. Однако Цели способствовали значительному прогрессу в выполнении поставленных задач. Доклад о достижениях ЦРТ ³⁰ к 2015 г. подтверждает, что по каждой Цели наблюдается динамика в сторону улучшения показателей развития. Так, в период с 1990 по 2015 г. численность людей в мире, проживающих за чертой крайней бедности, сократилась более чем в 2 раза. Все регионы мира, за исключением Африки южнее Сахары и Восточной Азии, выполнили установленную Цель. Численность населения, страдающего недоеданием, также сократилась почти вдвое — с 23% до 13%. Данный показатель практически достиг установленной цели и составил 795 млн человек в 2014–2016 гг.. Доступ к начальному образованию позволил увеличить уровень грамотности среди молодого населения до 91%. В развивающихся странах уровень зачисления в начальную школу также увеличился до 91%. За этим прослеживается положительный рост численности детей, получивших начальное образование в странах с низким и средним уровнями дохода. Африка к югу от Сахары добилась значительного успеха в обеспечении начальным образованием среди всех развивающихся регионов. Уровень охвата школьным образованием вырос с 52% в 1990 г. до 78% в 2012 г.. Доклад о достижениях ЦРТ также представляет прогресс и по другим Целям:

- 2/3 развивающихся стран к 2015 г. удалось достичь гендерного равенства при зачислении в школы начального, среднего и высшего образования;
- детская смертность сократилась на 53%, материнская — на 45%;
- значительно снизилась смертность от вирусных заболеваний, инфекций, туберкулеза, малярии благодаря профилактике, лечению и осведомленности населения о болезнях;
- для 14% населения улучшились санитарные условия, 91% населения к 2015 г. имел доступ к питьевой воде;

³⁰ The Millennium Development Goals Report 2015 URL: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (дата обращения: 21.12.2023).

- финансирование ОПР развитыми странами увеличилось на 66% и достигло 132,5 млрд долл. США; внешний долг по экспортным доходам в развивающихся странах сократился с 12% до 3%, распространение сети Интернет по всему миру достигло 43%.

Доклад ООН о реализации ЦРТ фиксировал успехи в сотрудничестве между развитыми и развивающимися странами. В мире в целом улучшились условия жизни людей. При этом по итогам ЦРТ были выявлены и провалы, отраженные в Докладе 2015 г. Главным образом, неудачи заключались в том, что достижение Целей в регионах было неравномерным, а прогресс с 1990 по 2015 г. — неустойчивым во времени. Отрицательное влияние оказали также продолжающиеся политическая нестабильность, экономические кризисы и отсутствие связанных действий в отношении выполнения ЦРТ.

Провалы ЦРТ, отраженные в Докладе 2015 г.

Уровень бедности в Африке к югу от Сахары сократился всего на 28%, а наибольший эффект наблюдался в странах Азии, преимущественно благодаря экономической политике Китая и Индии. Несмотря на значительный спад, количество людей, проживающих в нищете, к 2015 г. составляло более 800 млн человек.

Прогресс в сокращении голода осложняли нестабильные цены на сырьевые товары, повышение цен на продукты питания и энергоносители, рост безработицы, экономический спад в конце 1990-х гг. и глобальный кризис 2008 г., гуманитарные кризисы: стихийные бедствия, гражданские войны.

Неравенство между бедными и богатыми детьми ограничивает прогресс всеобщей обеспеченности начального образования, так как вероятность, что подростки из беднейших семей не закончат начальную школу, в 5 раз выше, чем у детей из состоятельных семей.

Гендерное неравенство продолжает сохраняться. Разница по уровню участия в рабочей силе между мужчинами и женщинами к 2015 г. составляет 25%. Во всем мире женщины зарабатывают на 24% меньше, чем мужчины, причем наибольшие различия наблюдаются в Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары.

Показатели детской смертности различаются в зависимости от населенного пункта проживания и уровня образования матери. Вероятность умереть до достижения пятилетнего возраста у сельских детей примерно в 1,7 раза выше, чем у детей, живущих в городских районах. Выживаемость детей у матерей со средним или высшим образованием почти в 3 раза выше, чем детей у матерей без образования.

Африка по сравнению с другими регионами по-прежнему страдает от заболеваний ВИЧ-инфекций. Только 30% женщин и 37% мужчин населения Африки были полностью осведомлены о заболеваниях.

Против ожиданий выбросы углекислого газа в мире возросли на 50%, а восстановление озонового слоя представляется сомнительным, так как лесные площади продолжают сокращаться.

Ответственный подход к выполнению ЦРТ важен и с точки зрения прав человека³¹. Каждый человек вправе требовать обеспечения базовых условий для жизни. Поэтому впоследствии в принятой программе ЦУР были учтены недочеты, которые проявились за 15 лет действия программы ЦРТ.

Причины перехода от ЦРТ к Целям устойчивого развития (ЦУР)

С приближением завершения срока действия программы ЦРТ в международном сообществе начали задумываться о том, как продолжать программу организации развития после 2015 г.³² В 2012 г. был создан Саммит в Рио-де-Жанейро по вопросам устойчивого развития. Несмотря на положительный тренд в социально-экономическом развитии, стала проявляться относительная узость фокуса ЦРТ. Становится очевидным, что социальные проблемы нельзя решить без достижения устойчивого уровня экономических показателей для развивающихся стран. Тогда для общественных деятелей в повестку дня встал вопрос о создании более широкого и комплексного подхода к решению глобальных проблем. Подход к целям развития в период с 2000 по 2015 г. изменился, они были расширены по сравнению с ЦРТ из-за нескольких факторов:

- неспособность достичь ЦРТ привела к пересмотру целей и стратегий развития;
- появление новых глобальных проблем, таких как изменение климата, финансовые кризисы и растущее неравенство, потребовало изменения фокуса и подхода;
- признание важности целостного и комплексного подхода к развитию должны учитывать экономические, социальные и экологические аспекты;
- необходимость партнерства и сотрудничества между правительствами, гражданским обществом и представителями частного сектора для решения проблем развития признавалась наиболее важной при принятии Целей;

³¹ Kuruvilla S. et al. The millennium development goals and human rights: Realizing shared commitments // Hum. Rts. Q. — 2012. — Т. 34. — С. 141.

³² UNDP (2022): Sustainable Development Goals URL: <https://www.undp.org/sdg-accelerator/background-goals> (дата обращения: 04.01.2024).

- «новые» Цели касались каждой страны — весь мир стал ответствен за решение глобальных проблем.

Меняющийся подход к глобальным целям развития отражает растущее признание сложности и взаимосвязанности проблем развития, а также необходимость более инклюзивного и целостного подхода к их решению.

В 2015 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила программу Целей устойчивого развития (ЦУР) в рамках Повестки дня в области развития³³ на период после 2015 г.. Эта программа, согласованная лидерами 192 государств— членов ООН, направлена на улучшение благосостояния и защиту нашей планеты для всех государств — развитых, развивающихся и наименее развитых. ЦУР охватывают экономические, социальные, демографические и экологические аспекты, которые взаимосвязаны между собой. Программа ЦУР включает в себя некоторые социальные вопросы ЦРТ (например, искоренение гендерного неравенства и бедности), а также новые принятые Цели. Принятие ЦУР ознаменовалось переходом от фрагментированного подхода к более комплексной и согласованной стратегии Целей устойчивого развития до 2030 г.. Всего выдвинуто 17 Целей и 169 соответствующих измеримых задач, которые необходимо достичь к 2030 г.:

- 1) «ликвидация нищеты;
- 2) ликвидация голода;
- 3) хорошее здоровье и благополучие;
- 4) качественное образование;
- 5) гендерное равенство;
- 6) чистая вода и санитария;
- 7) недорогостоящая и чистая энергия;
- 8) достойная работа и экономический рост;
- 9) индустриализация, инновации и инфраструктура;
- 10) уменьшение неравенства;
- 11) устойчивые города и населенные пункты;
- 12) ответственное потребление и производство;
- 13) борьба с изменением климата;
- 14) сохранение морских экосистем;
- 15) сохранение экосистем суши;
- 16) мир, правосудие и эффективные институты;
- 17) партнерство в интересах устойчивого развития»³⁴.

³³ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (дата обращения: 04.01.2024).

³⁴ Источник: MDGMonitor URL: <https://www.mdgmonitor.org/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 21.12.2023).



Рис. 7. Цели устойчивого развития

Источник: MDG Monitor URL: <https://www.mdgmonitor.org/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 21.12.2023).

Страны взяли на себя ответственность за отслеживание и анализ прогресса, достигнутого в реализации Целей, что требует качественного, доступного и своевременного сбора данных. Мониторинг прогресса³⁵ отслеживается путем ежегодного политического форума «высокого уровня» (High-Level Political Forum), посвященного устойчивому развитию. Добровольные национальные обзоры (Voluntary National Reviews) стран-участников позволяют обмениваться опытом и рекомендациями касательно эффективного метода достижения ЦУР и напоминают о важности достижения Целей.

Прогресс в достижении ЦУР

Прогресс в достижении ЦУР к настоящему моменту является недостаточным. С 2015 г. шаги к выполнению поставленных задач были очень медленными. Со временем ситуация ухудшилась — результаты по измеримым показателям Целей сменили курс в обратную сторону либо не изменялись³⁶. Внешние причины стагнации продвижения к ЦУР можно свести к трем факторам: пандемия COVID-19; климатические бедствия; геополитическая ситуация в регионах. Международное сообщество выражает

³⁵ Monitoring and Progress of SDGs URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/monitoring-and-progress-hlpf/> (дата обращения: 04.01.2024).

³⁶ The Global Sustainable Development Report 2023 URL: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923_1.pdf (дата обращения: 06.01.2024).

обеспокоенность в том, что при таких темпах достигнуть ЦУР к 2030 г. не представляется возможным, так как времени осталось совсем мало. По данным мониторингового агентства ЦУР, только 15% программы выполняется по графику, в остальном работа либо отстает, либо прогресс отсутствует³⁷.

Стабильный экономический рост необходим для устойчивого развития. С начала пандемии COVID-19 большинство стран мира столкнулись с экономическим кризисом, который подорвал и без того медленный прогресс в достижении ЦУР. Большой удар на себя приняли наименее развитые страны (НРС). Данная группа стран наиболее далека от выполнения 17 Целей к 2030 г.. Поэтому внешнее финансирование в рамках ОПР жизненно необходимо для приближения к траектории устойчивого развития в наименее развитых странах. Одной из задач 17-й Цели о партнерстве в целях устойчивого развития является обязательство развитых стран достичь целевого показателя от 0,15% до 0,20% ВНД на ОПР для НРС. Однако данное обещание не выполняется. С 2010 по 2019 г. доля общего объема ОПР двусторонних и многосторонних организаций, предоставляемой НРС, снизилась до 29%³⁸. Из них менее половины приходится на поддержку приоритетных секторов (здравоохранение, санитария и т. д.).

Наряду с другими задачами, которые требуют неотложного решения, важной проблемой остается изменение климата³⁹. Антропогенное воздействие привело к тому, что повышение средних глобальных температур в настоящее время приближается к критической отметке 1,5 градуса. Надвигающаяся угроза сильно увеличивает риск природных катастроф (засухи, наводнения, штормы и т. д.), ведет к повышению уровня моря и, как следствие, наносит существенный ущерб экосистемам и жизни людей. Отсутствие активных действий для поддержания климата может привести к непоправимым последствиям.

Итоговые замечания

Для решения глобальных проблем человечества были приняты программы ЦРТ и ЦУР. Страны предпринимают меры по искоренению нищеты, голода и деградации окружающей среды. Неопределенные резуль-

³⁷ United Nations. The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition. — 2023. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/> (дата обращения: 06.01.2024).

³⁸ D'Souza R., Jain S. Bridging the SDGs Financing Gap in Least Developed Countries: A Roadmap for the G20. — ORF, Observer Research Foundation, 2022.

³⁹ Climate Change 2023 Synthesis Report URL: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf (дата обращения: 07.01.2024).

таты ЦРТ показали, что необходимо создать расширенную программу, которая будет охватывать все сферы и все страны в мире. Однако прогресс движения к Целям оказывается слишком медленным, и многим из них не уделяется должного внимания. Пандемия COVID-19 и последовавший за ней экономический кризис, усложнившийся напряженной геополитической обстановкой, остановили прогресс и даже по некоторым Целям развернули его в обратную сторону. Правительствам, международным организациям и всем участникам процесса развития необходимо принять срочные меры по ускорению темпов достижения ЦУР, так как времени к 2030 г. остается все меньше.

Вопросы для дальнейшего изучения

1. Почему по завершении срока действия Целей развития тысячелетия страны и международные организации представили новый, более расширенный проект целей развития, хотя исходные цели были все еще не в полной мере реализованы?
2. Каковы основные индикаторы для измерения уровня продвижения к Целям устойчивого развития?
3. Являются ли международные Цели развития обязательными для выполнения национальными правительствами?
4. В каких развивающихся странах был достигнут наибольший прогресс в реализации глобальных целей, а в каких этот прогресс был минимальным?
5. Что такое «десятилетие действий»? Как главы государств и правительств предполагают ускорить реализацию устойчивых решений?

Список литературы

1. Декларация тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 года URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 21.12.2023).
2. D'Souza R., Jain S. Bridging the SDGs Financing Gap in Least Developed Countries: A Roadmap for the G20. — ORF, Observer Research Foundation, 2022.
3. Gaspar V. et al. Fiscal policy and development: Human, social, and physical investments for the SDGs. — International Monetary Fund, 2019.
4. Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals [URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Indicators_for_Monitoring_the_MDGs.pdf] (дата обращения: 03.01.2024).
5. MDGMonitor URL: <https://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/> (дата обращения: 21.12.2023).
6. Monitoring and Progress of SDGs URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/monitoring-and-progress-hlpf/> (дата обращения: 04.01.2024).

7. The Millennium Development Goals Report 2015 URL: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (дата обращения 21.12.2023).
8. United Nations. The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition. — 2023. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/> (дата обращения: 06.01.2024).
9. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (дата обращения: 04.01.2024).

ГЛАВА 3

МЕХАНИЗМЫ И ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ

■ Разнообразие форм и участников процесса помощи развитию

Официальная помощь развитию и ее формы

В настоящее время существует целый ряд способов и форм организации содействия экономическому и социальному развитию развивающихся стран. Важную роль в этих процессах играют правительственные органы развитых стран, осуществляющих свою деятельность с использованием бюджетных средств. В этой связи официальная помощь развитию (ОПР) (Official Development Assistance — ODA) стала общепринятым инструментом оказания помощи развивающимся странам. Выделяя бюджетные ресурсы для финансирования проектов и программ помощи развитию, развитые страны предоставляют поддержку менее развитым странам с целью снижения уровня бедности, повышения уровня жизни, укрепления качества управления и развития экономического потенциала в бедных странах.

Официальная помощь развитию предоставляется на льготных финансовых условиях: беднейшие страны часто ее получают в форме безвозвратных грантов. Развитые страны-доноры могут оказывать помощь развитию либо на двусторонней, либо на многосторонней основе, когда бюджетные ресурсы развитой страны изначально передаются какой-либо многосторонней организации (например, ЮНЕСКО или в Глобальный фонд по борьбе со СПИДОМ), которая, в свою очередь, организует финансирование проектов в развивающихся странах.

Официальная помощь развитию — это форма помощи, оказываемая одним правительством другому, чтобы поддержать экономическое и социальное развитие страны-получателя.

Основная цель официальной помощи развитию — помочь получающим странам создать условия для устойчивого развития, снизить бедность и улучшить условия жизни своих граждан.

Объемы потоков официальной помощи развитию измеряются согласно установленным стандартам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). ОЭСР также устанавливает методологию для расчета объемов официальной помощи развитию, которая включает в себя отслеживание финансовых потоков и их соответствие критериям ОПР. Статистические данные о потоках официальной помощи развитию публикуются в ежегодных отчетах ОЭСР и затем широко используются в других международных организациях.

В основе перечня формальных критериев, в соответствии с которыми финансовые потоки могут быть классифицированы как ОПР секретариатом Комитета содействия развитию ОЭСР, лежит некоторая система понятий и конвенций о требованиях к содействию международному развитию. Эти требования включают некоторые содержательные, финансовые и управленческие элементы. Речь идет о том, что официальной помощью развитию может считаться только финансовый поток, зафиксированный в бюджете одной из государственных организаций развитой страны. Это требование закладывает основу реальной вовлеченности в процесс оказания помощи развитию. К числу получателей ОПР могут быть отнесены только страны из списка развивающихся стран ОЭСР. Специально оговаривается уровень достаточной льготности финансовой транзакции в системе ОПР, что должно помогать выравниванию условий между развитыми и развивающимися странами. Оговаривается целевой и адресный характер финансового потока, который должен помогать экономическому развитию принимающей страны. Наконец, в понятии ОПР заложен высокий уровень прозрачности, потому что все страны — члены КСР ОЭСР при вступлении берут на себя обязательство отчетности о потоках ОПР по общей методологии.

На этой основе формулируется перечень формальных критериев отнесения финансового потока к официальной помощи развитию: (а) предоставление государственным органом страны-донора; (б) каждая финансируемая транзакция (проект) должна быть направлена на цели экономического развития или рост материального благополучия в стране-реципиенте; (в) ресурсы должны предоставляться на льготных финансовых условиях; (г) получатели средств должны либо быть в списке развивающихся стран ОЭСР, либо быть в списке многосторонних организаций развития ОЭСР⁴⁰.

Перечисленные выше критерии помогают определить, соответствуют ли финансовые потоки концепции официальной помощи развитию и могут быть учтены при оценке эффективности и целевого использования средств в рамках международной помощи.

⁴⁰ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>

Двусторонняя помощь развитию, также известная как двустороннее сотрудничество, представляет собой взаимодействие и помощь между двумя странами. В рамках двусторонней помощи одна страна предоставляет финансовые, технические или другие ресурсы другой стране для поддержки ее развития.

Многосторонняя помощь развитию осуществляется через международные организации, такие как Всемирный банк, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и другие. Эти организации собирают финансовые ресурсы и предоставляют их в виде помощи разным странам-получателям с целью ускорения их социального и экономического развития.

Основное отличие между двусторонней и многосторонней помощью заключается в источнике и системе управления и организации предоставления помощи. В случае двусторонней помощи страны-доноры непосредственно принимают решение о предоставлении помощи и устанавливают условия для ее использования. В многосторонней помощи решения о предоставлении помощи (распределение между странами, типы проектов и секторальное распределение) принимаются органами управления многосторонних организаций. Стратегические среднесрочные планы этих организаций принимаются коллегиально при участии стран-доноров.

Соотношение многосторонней и двусторонней помощи в рамках официальной помощи развитию (ODA) может варьироваться в зависимости от стран-доноров и их приоритетов. Однако стоит обратить внимание на то, что обычно многосторонняя помощь (через международные организации, такие как Всемирный банк, организации системы ООН, глобальные фонды и др.) составляет значительную часть общего объема официальной помощи развитию — часто до 30% общих потоков ОПР. Расходы на финансирование гуманитарной помощи также зачастую осуществляются через многосторонние организации, хотя они непосредственно не относятся к помощи развитию. Двусторонняя помощь развитию в среднем составляет около половины общих расходов ОПР. В последние 10–15 лет значительно увеличились также расходы на содержание беженцев и вынужденных мигрантов из развивающихся стран, осуществляемые на территории стран-доноров, которые по методологии ОЭСР тоже относятся к ОПР. Конкретные пропорции могут различаться в зависимости от стран-доноров и специфики поддерживаемых проектов и программ помощи.

Обе формы помощи развитию имеют свои преимущества и недостатки. Двусторонняя помощь может быть более гибкой и адаптированной к конкретным потребностям и приоритетам страны-получателя. Многосторонняя помощь может предоставлять более широкий доступ к финансовым ресурсам благодаря своей широкой географической основе и сети сотрудничества. В целом, как двусторонняя, так и многосторонняя помощь имеют свою важность и взаимосвязь в рамках развития стран.

Как можно было заметить ранее, двусторонняя и многосторонняя помощь отличаются по своему функционалу. Для большей наглядности ниже приведена таблица с ними.

На первый взгляд может показаться, что для целей развития наиболее эффективно оказывать двустороннюю помощь, однако при выборе конкретных вариантов донору важно понимать ее характер и цели. Так, например, если речь идет о каких-либо краткосрочных проектах в различных секторах экономики, то преимущество может иметь двусторонняя помощь. Но если говорится о решении системных задач социально-экономического развития, например в сфере здравоохранения, помощь беднейшим странам в обеспечении начального образования для детей или в сфере медицины – производство и обеспечение вакцин во время пандемии, то здесь преимущества имеет многосторонняя помощь.

С точки зрения страны-получателя помощи эти две формы могут иметь следующие достоинства и недостатки, хотя нужно понимать, что многое может выглядеть иначе в зависимости от условий страны, сектора и особенностей донора и многосторонней организации.

Таблица 3

**Сравнительный анализ преимуществ и недостатков
видов официальной помощи развитию**

ОПР	Преимущества	Недостатки
Двусторонняя помощь	1. Сосредоточена на конкретных секторах, отраслях, регионах. 2. Возможность делать взносы более заметными, поскольку фонды «сохраняют свою идентичность» (важно для донора). 3. Может быть «пилотом» для повторения в рамках многосторонних фондов.	1. Помощь одного донора может быть непостоянной и зависеть от политических или экономических изменений в стране-доноре. 2. Двусторонние доноры чаще продвигают свои национальные товары и компании, что осложняет конкуренцию местных производителей с импортными товарами. 3. Создает фрагментированность (если в стране много доноров).
Многосторонняя помощь	1. Дает возможность масштабирования эффектов от реализации проектов. 2. Предпочтительнее создания новых организаций или инициатив для отдельных ограниченных по времени целей.	1. Формирует вызов существующему механизму государственного управления. 2. Вызывает рост долговой нагрузки, связанный с получением займов от многосторонних банков развития.

ОПР	Преимущества	Недостатки
	3. Позволяет осуществлять совместные проекты и программы, облегчает обмен опытом, передачу технологий и знаний. 4. Снижает издержки отчетности, если доноры согласовали общую отчетность.	3. Противоречит основной политике или стратегии организации. 4. Большие объемы финансирования могут стать объектом коррупции и злоупотреблений, особенно если процессы распределения средств не прозрачны или недостаточно контролируются. 5. Бывает фрагментирована в случае создания отдельных трастфондов многими донорами.

Источник: составлена автором на основании статьи What do we know about multilateral aid?

Потоки ОПР: объемы, распределение по странам происхождения и принятие решений

Официальная помощь в целях развития выросла до рекордно высокого уровня в 204 млрд долл. США в 2022г., что на 13,6% выше в реальном выражении по сравнению с 186 млрд долл. США в 2021г. ввиду увеличения развитыми странами своих расходов на гуманитарную помощь, а также на обработку и прием беженцев.

ОПР в 2022 г. включала в себя такие формы расходов, как:

- 201,4 млрд долл. США — гранты, кредиты суверенным организациям, облегчения бремени задолженности и взносов в многосторонние учреждения (рассчитываются на основе грантового эквивалента);
- 0,8 млрд долл. США — ориентированные на развитие инструменты частного сектора (PSI);
- 1,7 млрд долл. США — предоставление чистых кредитов и приобретение долей участия (акций) частных компаний, работающих в странах, имеющих право на получение ОПР.

Рост произошел, главным образом, за счет резкого увеличения расходов на размещение беженцев в странах-донорах до 29,3 млрд долл. США, или 14,4% от ОПР, по сравнению с 12,8 млрд долл. США в 2021 г. Без учета этих «донорских» расходов на беженцев ОПР на 2022 г. в реальном выражении выросла на 4,6% по сравнению с 2021 г.

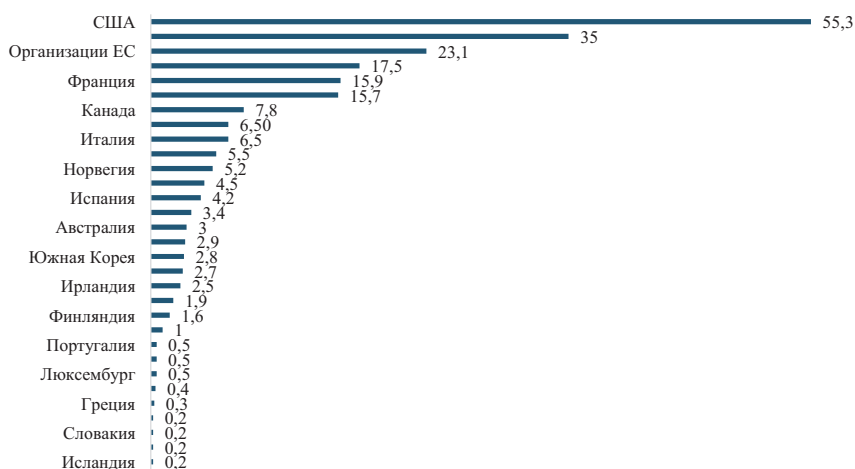


Рис. 8. Объем ОПР в разрезе стран, млрд долл. США

Источник: составлено автором на основании данных ODA Levels in 2022 — preliminary data. Detailed summary note. URL: https://on.econ.msu.ru/pluginfile.php/506363/mod_resource/content/1/ODA-2022-summary.pdf

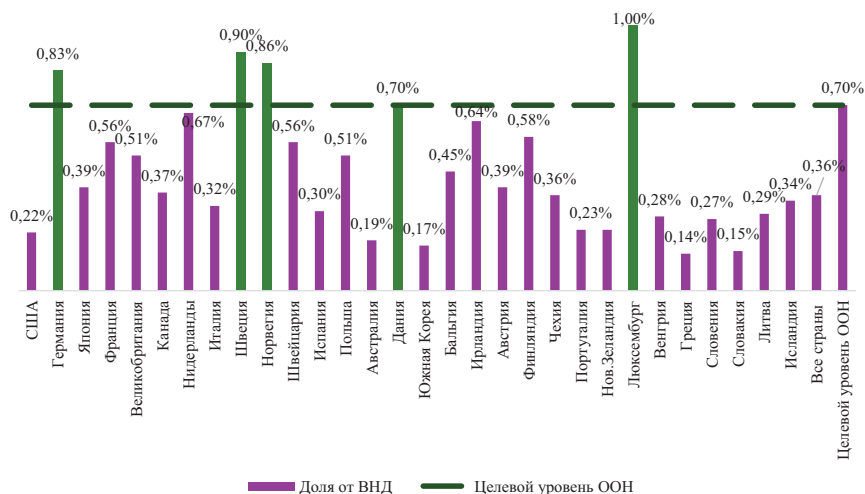


Рис. 9. Доля официальной помощи в целях развития в разрезе стран, в % от валового национального дохода и относительно целевого уровня ООН (0,7% от ВВП)

Источник: составлено автором на основании данных ODA Levels in 2022 — preliminary data. Detailed summary note. URL: https://on.econ.msu.ru/pluginfile.php/506363/mod_resource/content/1/ODA-2022-summary.pdf

ОПР выросла в 26 странах КСР в 2022 г. во многих случаях из-за увеличения поддержки донорских расходов на беженцев и снизилась в четырех странах. Наибольший прирост продемонстрировали Польша (+255,6%), Чехия (+167,1%), Ирландия (+125,1%), Литва (+121,6%), Словения (+48,7%) и Австрия (+36,2%).

Общий объем ОПР на 2022 г. эквивалентен 0,36% совокупного валового национального дохода (ВНД) доноров Комитета программы развития ОЭСР. Пять членов Комитета являются лидерами в объемах оказания помощи в целях развития: Люксембург, Швеция, Норвегия, Германия, Дания. Доли официальной помощи относительно ВНД каждой из этих стран достигли или превысили целевой показатель в 0,7% в 2022 г.

Статистический учет официальной помощи развитию включает в статистику ОПР самые разнообразные финансовые потоки, которые зачастую не связаны с осуществлением собственно материальных изменений в развивающихся странах. Примерами таких финансовых потоков являются расходы стран-доноров на материальное обеспечение многочисленных беженцев и вынужденных мигрантов, находящихся в странах-донорах, расходы по списанию задолженности развивающихся стран, административно-управленческие расходы, связанные с функционированием учреждений и организаций помощи развитию, расходы на проведение информационных кампаний и позиционирование ОПР в международном сообществе.

С целью более четкого выделения именно тех финансовых потоков, которые связаны с осуществлением проектной деятельности собственно в развивающихся странах, КСР ОЭСР в 2007 г. разработал специальный счетный показатель страновой программной помощи (Country Programmable Aid CPA). CPA включает ту часть потоков помощи, на которую в силу их характера могут влиять правительства стран-получателей и в которых есть значительный элемент предсказуемости.

В показатель CPA не включаются также объемы гуманитарной помощи и списания задолженности, так как в них нет предсказуемости; не включаются административные расходы, оплата продовольственной помощи, расходы информационных кампаний, оплата стипендий или прямые трансферты неправительственным организациям (а они весьма высоки в Скандинавских странах). Именно программные страновые расходы могут иметь наибольший эффект с точки зрения развития и улучшения показателей социально-экономического развития, и поэтому показатель CPA имеет большее значение, чем показатель ОПР.

Размеры потока CPA значительно колеблются от донора к донору, и они могут быть в пределах от 65 до 35 (!) % от общих объемов ОПР. Внимательное рассмотрение структуры ОПР и оценка размеров страновой программной помощи могут дать очень богатую информацию для анализа

мотивации помощи, роли отдельных акторов, включая неправительственные организации, и общей результативности помощи развитию.

Как агентство помощи развитию формулирует причины оказания помощи? В качестве примера обратимся к Австралийскому агентству помощи развитию (Australian Agency for International Development, AusAID) (организация была ликвидирована в 2014 г. в рамках общей реорганизации Министерства иностранных дел после победы консерваторов на выборах и смены Кабинета министров). Австралийское агентство помощи развитию четко выделило для себя 5 конкретных принципов, руководствуясь которыми оно осуществляло помощь развитию:

- сокращение бедности стремление — уменьшить уровень бедности в развивающихся странах, предоставляя финансовую и техническую помощь.
- устойчивость и экономическое развитие — поддерживать экономический рост и развитие, чтобы стимулировать благосостояние всех слоев населения.
- поддержка основных секторов фокусироваться на ключевых секторах, таких как образование, здравоохранение, сельское хозяйство и инфраструктура;
- восстановление после кризисов — предоставлять помощь для восстановления и укрепления общественных институтов и инфраструктуры после конфликтов и природных бедствий;
- Результаты и эффективность стремиться к достижению конкретных результатов и эффективному использованию ресурсов, чтобы максимально улучшить жизнь людей.

Безусловно, другие многосторонние организации, а также доноры могут руководствоваться и иными мотивами в рамках оказания помощи развитию. Однако такой перечень наиболее широко отражает общую «картину» в современном мире.

Процесс принятия решений о выделении помощи и реализации проектов помощи развитию требует участия различных участников (акторов), которые отличаются по своей роли и мотивации. Здесь происходит переплетение стратегических, чисто административно-бюрократических мотиваций, а также мотиваций, преследующих цели развития. Рисунок, приведенный ниже, помогает определить основных участников процесса, в литературе он получил название «Восьмиугольник международного сотрудничества в целях развития».

Как можно заметить из приведенного ниже рисунка, частью этого схематического изображения являются контракторы (т.е. подрядчики и консультанты, ответственные за административную реализацию проектов помощи), которые взаимодействуют со всеми другими типами агентов в проектах развития. Общественные организации (как в странах-донорах,

так и в странах-реципиентах) отодвинуты на второй план, но в некоторых ситуациях они могут оказать важное влияние. При проведении анализа можно рассмотреть только одну или две связи из любого узла этого восьмиугольника в относительной изоляции от других.

На практике действия всех агентов (и их представителей) влияют друг на друга. Таким образом, каждый тип участников может сыграть главную роль в определении того, будут ли результаты помощи устойчивыми с течением времени.



Рис. 10. Основные участники и организации процесса международного сотрудничества в целях развития

Источник: <https://www.oecd.org/derec/sweden/37356956.pdf>

Многосторонние банки развития как активные участники программ развития

К основным многосторонним банкам развития (МБР), как правило, относятся следующие организации: Всемирный банк, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Исламский банк развития (ИБР), Азиатский банк развития (АБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), а также Новый банк развития (НБР). В целях реализации задач социально-экономического развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, а также устойчивого роста их благосостояния, по согласованию между двумя и более странами создаются международные финансовые институты — многосторонние банки развития. Многосторонние банки развития выполняют важную роль облегчения доступа к инвестиционным долгосрочным финансовым ресурсам для стран, которые ограничены в доступе к рыночным инвестиционным ресурсам — либо в силу низких показателей оценки странового риска, либо неготовности

инвесторов к работе с конкретными странами по причине их закрежденности или отсутствия портфеля проектов развития. МБР в результате выступают не только финансовой организацией, но и брокером интересов развития, и агентством развития. Посредством предоставления финансовой, технологической и консалтинговой помощи многосторонние банки развития решают задачи борьбы с климатическими изменениями, бедностью, голодом, снижением социального неравенства в экономиках развивающихся стран и т.д. Многосторонние банки развития выступают посредниками для развивающихся стран при определении оптимальной отраслевой структуры их экономик путем приоритизации инвестиционных проектов.

На текущий момент времени важнейшей функцией МБР является финансирование в развивающихся странах проектов, направленных на обеспечение устойчивого и безопасного экономического и социального развития и обеспечения глобальных общественных благ. Глобальные общественные блага — это те блага, выгоды от которых затрагивают все страны мира. Они охватывают многие аспекты, такие как состояние и элементы окружающей среды, истории, культуры, технического прогресса и т. д.⁴¹ Международным сообществом вопросы изменения климата, ликвидации бедности, охраны окружающей среды, решения проблем занятости и безработицы выделяются как приоритеты в области устойчивого развития, в решении которых МБР могут играть ключевую роль посредством целевого финансирования инфраструктурных и иных долгосрочных инвестиционных проектов, затрагивающих одну или несколько указанных областей.

Основными источниками средств, направляемых в рамках программ поддержки в развивающиеся страны от МБР, являются взносы стран-акционеров в капитал банка и заемные средства, получаемые банками на международных рынках капитала посредством выпуска облигаций. Финансовая устойчивость МБР обеспечивается соблюдением нормы резервирования (соотношение предоставленных займов и свободного капитала — 20% для МБРР), обеспечением возвратности, диверсификацией заемщиков и недопущением высокого странового риска.

Банки развития выдают кредиты и займы под различные условия (с низкой процентной ставкой, сроком погашения, отсрочками), чтобы обеспечить странам-получателям доступ к достаточным финансовым ресурсам для реализации инвестиционных проектов развития. Международные банки развития являются по своей природе многосторонними

⁴¹ URL: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/12/Global-Public-Goods-Chin-basics#:~:text=Global%20public%20goods%20are%20those,such%20as%20the%20metric%20system>

кооперативными организациями развития и в этой связи не имеют ориентира на максимизацию доходности. Вместе с тем задачей финансовой стратегии банков развития является обеспечение долгосрочной финансовой устойчивости и долгосрочного финансового потенциала для решения уставных задач в области развития.

В связи с сохранением большого числа стран с высоким уровнем бедности, низким уровнем экономического развития и особо ограниченными возможностями финансирования развития в структуре многосторонних банков были сформированы достаточно крупные фонды особо льготного финансирования развития для беднейших стран. В частности, в рамках Группы Всемирного банка функционирует Международная ассоциация развития (фонд), источником средств для которой являются донорские безвозмездно предоставляемые бюджетные ресурсы (периодические пополнения), прибыль МБРР и возвратные ресурсы от прошлых кредитов. Наличие донорских ресурсов позволяет МАР предоставлять свои кредиты беднейшим странам на очень длительные сроки и на особо льготных условиях. Для справки прилагается годовой отчет Группы Всемирного банка за 2023 г.⁴²

Кроме того, многосторонние банки развития создают за счет донорских вложений специальные фонды, которые могут использоваться для финансирования грантов, технической помощи, обучения кадров и проведения исследований по различным областям развития. Все эти инструменты помогают увеличить доступ стран-получателей к финансовым ресурсам и улучшить их экономическое и социальное развитие.

Изменение роли ОПР в обеспечении целей развития

На протяжении последних двух десятилетий объемы официальной помощи развитию в номинальном выражении остаются на достаточно высоком абсолютном уровне. В 2022 г. объем ОПР, согласно отчетам ОЭСР, превысил 200 млрд долл. США. Вместе с тем показатели отношения ОПР к объемам ВВП остаются без изменения и очень далеки от заявленной международной цели 0,7 %. Для большого числа развивающихся стран наблюдается снижение доли ОПР в общих объемах рыночных и официальных ресурсов для развития. В значительной степени это связано с прогрессом в рыночных реформах многих развивающихся стран, улучшением доступа к рыночным инвестиционным ресурсам и международным рынкам капитала. Однако роль ОПР остается критически важным источником поддержания финансовой стабильности и экономического развития в достаточно большой группе беднейших стран.

⁴² <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/about/annual-report/fiscal-year-data>

Существует несколько факторов, оказывающих влияние на динамику и тренды развития официальной помощи развитию в мире.

Во-первых, экономическая неустойчивость и периодические кризисы в развитых странах имеют своим результатом систематический пересмотр бюджетных целей и обязательств по выделению средств на цели международного развития. Примером может быть решение правительства Великобритании о сокращении объемов ОПР на фоне экономического кризиса и сокращения возможностей бюджетной системы в период пандемии COVID-19.

Во-вторых, изменение страновых приоритетов по результатам выборов и при изменении структуры политических коалиций, на основе которых формируются правительства различных стран. Здесь в качестве примера можно привести попытки изменить отношение правительства США к ОПР и многосторонним организациям после избрания президентом Д. Трампа или радикальное изменение политики Австралии в сфере содействия международному развитию после победы консерваторов на выборах в 2016 г..

Наконец, рост развивающихся экономик в целом, например, таких как Китай, и их более активное участие в программах экономического развития может означать, что происходит смещение приоритетов в политике международного развития от помощи развитию по модели КСР ОЭСР к инвестиционному сотрудничеству по модели Китая.

Но, несмотря на эти тенденции, многие развитые страны, как показывает статистика в пунктах выше, продолжают активно поддерживать программы помощи развитию, в том числе с усилением фокуса на проблему климатических изменений, устойчивого развития и других глобальных общественных благ.

Хотя в силу перечисленных выше причин количество развитых стран в оказании официальной помощи развитию снижается, тем не менее сама доля официальной помощи развитию в беднейших странах все еще высока. И такую тенденцию можно объяснить следующими причинами:

- неравномерность экономического развития. Стоит отметить, что большинство беднейших стран находятся в Африке и южной части Азии, где отмечается достаточно низкий уровень экономического развития и высокая степень бедности. Такие страны, определенно, нуждаются во внешней помощи для реализации своих развитых потенциалов;
- глобальные вызовы. Безусловно, беднейшие страны сталкиваются с различными глобальными вызовами, такими как изменение климата, конфликты и эпидемии, и это оказывает более сильное влияние на них ввиду их низкого экономического и социального развития. Официальная помощь развитию позволяет этим странам

стабилизировать ситуацию и повысить устойчивость к экономическим и природным нестабильностям;

- международные обязательства. Многие развитые страны взяли на себя обязательства помогать беднейшим странам в рамках различных международных договоров и соглашений, таких как Цели устойчивого развития ООН или Парижское соглашение по климату. Такие обязательства являются, как правило, основанием для оказания официальной помощи развитию;
- геополитические интересы. Как уже упоминалось в главах ранее, некоторые страны оказывают помощь развитию беднейшим странам в целях укрепления своих геополитических интересов и обеспечения безопасности. Помощь может быть использована для стабилизации социально-экономического положения в странах, которые являются источником террористических угроз, установления партнерских отношений, обеспечения контроля над рынками и создания союзников;
- этические и моральные принципы. Многие политические партии в развитых странах, неправительственные организации и международные организации видят необходимость оказания помощи беднейшим странам с точки зрения общечеловеческих, моральных и этических принципов. Эти мотивы диктуют необходимость борьбы с экстремальной нищетой и голодом.

Вопросы для дальнейшего изучения

1. В последние десятилетия в ряде развитых стран происходит закрытие отдельно стоящих агентств международного развития и передача их полномочий в министерства иностранных дел. С чем может быть связана такая тенденция?
2. В чем основные причины увеличения числа многосторонних организаций содействия развитию в XXI в.?
3. Почему большое распространение получили механизм «целевой» многосторонней помощи и использование трастовых фондов? В чем достоинства и риски такого механизма для эффективности помощи развитию?
4. Какие могут быть изменения в потоках финансирования помощи развитию в секторальном распределении в долгосрочной перспективе?
5. Какие механизмы и инструменты могут быть использованы для обеспечения развития частного сектора и предпринимательства в развивающихся странах?

Список литературы

1. ODA Levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary note. URL: https://on.econ.msu.ru/pluginfile.php/506363/mod_resource/content/1/ODA-2022-summary.pdf
2. Aid, Incentives, and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. URL: <https://www.oecd.org/derec/sweden/37356956.pdf>
3. Donors' Dilemma: Bilateral versus Multilateral Aid Channels. URL: <https://epar.evans.uw.edu/blog/donors-dilemma-bilateral-versus-multilateral-aid-channels#:~:text=Multilateral%20aid%20is%20distributed%20by,the%20various%20United%20Nations%20agencies>.
4. Comparing multilateral and bilateral aid: a portfolio similarity analysis. URL: <https://www.oecd.org/dac/2022-mdf-comparing-multilateral-bilateral-aid.pdf>
5. Multilateral Development Finance. URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/multilateralaid.htm>
6. Multilateral Development Finance 2022. URL: <https://www.oecd.org/development/multilateral-development-finance-2022-9fea4cf2-en.htm>
7. Development finance institutions for sustainable industrial development. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/unido-publications/2023-04/IID%20Policy%20Brief%203%20-%20Development%20finance%20institutions%20-%20FINAL_0.pdf

ГЛАВА 4

«ТРАДИЦИОННЫЕ» ДОНОРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО РАЗВИТИЯ

Содействие международному развитию
и место Комитета содействия развитию ОЭСР

Важной составляющей частью глобальной системы международных экономических отношений является содействие международному развитию (СМР). Развитые страны и их организации оказывают содействие в развитии странам с низким уровнем развития в различных формах. Это может быть создание предпочтительных условий для торговли, безвозмездная передача технологий, подготовка кадров, техническое содействие и другие активности. Развитые страны участвуют и в программах предоставления гуманитарной помощи и продовольствия для развивающихся стран. В этой деятельности также активно участвуют неправительственные и гуманитарные организации некоммерческого сектора.

Первые формализованные государственные инициативы поддержки развивающихся стран относятся к 1960-м гг. и связаны с созданием агентств международного развития в развитых странах. К настоящему времени такие правительственные агентства или другие государственные органы существуют в большинстве развитых стран, где сложилось национальное законодательство и принципы организации бюджетного процесса, в рамках которого происходит выделение бюджетных ресурсов и их расходование в целях международного развития. Финансирование помощи развивающимся странам происходит, как правило, на проектной основе с использованием таких различных механизмов, как безвозвратные гранты, льготные кредиты или инвестиции. Инвестиции в отличие от других форм помощи развития предполагают возможность получения финансовой выгоды в виде прибыли или возврата вложенных средств, то есть ориентированы на создание дохода. Кроме того, инвесторы обычно принимают активное участие в управлении проектом и ожидают от него роста стоимости и прибыльности в будущем. Гранты, кредиты и другие потоки, входящие в официальную помощь развитию (ОПР), называются *потоками ОПР*⁴³. Эти средства могут быть направлены на финансирова-

⁴³ Official development assistance – definition and coverage // OECD. URL: <https://www.oecd.org/development/financing-sustainabledevelopment/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance-definitionandcoverage.htm> (accessed: 09.09.2023)

ние проектов и функционирование различных секторов, таких как образование, здравоохранение, инфраструктура и т. д. Страны-доноры международного развития условно подразделяются на две категории — «традиционные» и «новые».

«Традиционные» доноры включают в себя страны — члены Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), основанного в 1961 г. Этот Комитет был создан с целью содействия диалогу о политике развития, обмену опытом и знаниями, а также «обеспечению прозрачности в области международной помощи для развития»⁴⁴. Изначально в КСР ОЭСР входили 10 стран: Бельгия, Великобритания, Италия, Канада, Нидерланды, Португалия, США, Франция, ФРГ, Япония, а также Еврокомиссия. С течением времени состав членов Комитета расширился: присоединились Дания, Норвегия, Швеция, Австрия, Австралия, Швейцария, Новая Зеландия, Финляндия, Ирландия, Испания, Люксембург, Греция. В 2010 г. к Комитету присоединилась Республика Корея. Последнее расширение произошло в 2013 г. с присоединением Польши, Чехии, Словакии, Словении, Исландии. На 2014 г. общее количество членов составило 29⁴⁵.

Общей декларируемой задачей членов КСР является достижение порога 0,7 % ВВП стран-доноров в объемах оказания помощи развивающимся странам⁴⁶. Согласно данным ОЭСР, общий объем ОПР в 2021 г. был эквивалентен 0,33% ВНД, что далеко от целевого показателя ООН в 0,7%⁴⁷. Комитет содействия развитию каждые три года пересматривает список⁴⁸ стран и территорий, финансовые средства для которых могут классифицироваться как официальная помощь развитию. В указанный перечень включены государства с низким и средним уровнем дохода на душу населения в соответствии с данными Всемирного банка⁴⁹, а также перечень наименее развитых стран в соответствии с методологией Организации Объединенных Наций⁵⁰. Согласно статистике ОЭСР⁵¹, страной с низ-

⁴⁴ DAC global relation strategy // OECD. URL: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/dac-global-relations-strategy.htm> (accessed: 09.09.2023)

⁴⁵ Содействие международному развитию: Учебное пособие / Под общей редакцией В. И. Бартенева и Е. Н. Глазуновой. М., 2014. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/904931496066986956/pdf/115315-WP-Russian-Federation-International-development-cooperation-set-of-lectures-edition-PUBLIC-RUSSIAN-ONLY.pdf>

⁴⁶ DAC global relation strategy // OECD. URL: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/dac-global-relations-strategy.htm> (date of access: 12.09.2023).

⁴⁷ https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf14/aid_policies_guidance_note_140214.pdf

⁴⁸ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dac-list.htm>

⁴⁹ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>

⁵⁰ <https://www.un.org/ru/development/ldc/list.shtml>

⁵¹ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2022-23-flows.pdf>

ким уровнем дохода, которая на пороге получения ОПР, является Сирия с ВВП на душу населения 760 долл. США. Аналогично, на пороге включения в список стран со средним уровнем дохода стоит Зимбабве с ВВП на душу населения 1,500 долл. США к 2022 г.

Разнообразие мотивации доноров к участию в процессе помощи развитию

Мотивы традиционных доноров в содействии международной помощи развитию могут быть разнообразными и зависят от конкретной страны или организации. Традиционные доноры могут быть мотивированы желанием помочь бедным и уязвимым странам и народам исходя из общегуманистических соображений улучшить их условия жизни с фокусом на наиболее уязвимые группы населения. Обозначим данный подход как *альтруистический*, филантропический. Доноры также могут быть мотивированы своими *политическими интересами*, такими как поддержка принципов демократического политического устройства в регионах, где они имеют стратегический интерес. Некоторые доноры могут видеть *экономические и коммерческие выгоды* в содействии международной помощи развитию, такие как доступ к новым рынкам, расширение торговых отношений и создание благоприятных условий для своих компаний. Поддержка развития в уязвимых странах может способствовать *международной безопасности*, предотвращая конфликты и экстремизм, что также можно рассматривать в качестве мотивации оказания ОПР. Некоторые доноры могут быть мотивированы *положением и влиянием* на международной арене, демонстрируя свою готовность помогать другим странам. Доноры, придерживающиеся девелопменталистской парадигмы, часто поддерживают проекты и программы, направленные на устойчивое развитие, уменьшение негативного влияния на окружающую среду и рациональное использование природных ресурсов. Следует выделить отдельно «пассивную» мотивацию, когда некоторые страны и организации принимают участие в СМР *из-за своих обязательств* перед международными договорами и соглашениями, такими как Цели устойчивого развития ООН⁵².

Гуманистические и альтруистические мотивации к содействию международному развитию характерны для скандинавских доноров. Данные страны известны своей высокой степенью развития и социальной ответственности, и их помощь является отражением тех социальных и общественных принципов, которые сильны в политическом и общественном дискурсе этих стран. Высокий уровень участия скандинавских стран в содействии международному развитию в отношении наиболее бедных стран

⁵² United Nations Sustainable Development URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>

проявляется через высокие показатели официальной помощи развитию (ОПР) по сравнению с валовым национальным доходом (ВНД), что является важным элементом имиджа этих стран и моральной внешней политики, известной как «гуманитарный интернационализм»⁵³. Основным приоритетом двусторонней помощи со стороны Швеции, Норвегии и Дании были африканские страны. В настоящее время объем помощи, оказываемой Африке, остается значительно более высоким, чем другим странам-реципиентам. Этот тренд объясняется фокусом скандинавских доноров на «самых бедных жителей в самых бедных странах». Важно отметить, однако, что результативность помощи в данных странах достаточно спорна в силу отсутствия качественных институтов, глубины бедности, масштабов экономических вызовов, высокой коррумпированности государственных органов, множества этнических и территориальных конфликтов и высокого уровня «хрупкости» (fragility) в этих странах.

Рассматривая одного из скандинавских доноров, уделим внимание программе помощи развитию Норвегии. Она сосредоточена на продовольственной безопасности, климате, здравоохранении, проблеме неравенства в гендерных правах. Все большая доля бюджета также тратится на гуманитарную помощь. Норвегия обязуется тратить 1% (на 2022 г. 0,86%) валового национального дохода (ВНД) в качестве международной поддержки для достижения целей устойчивого развития, что ставит ее в число доноров с самым высоким уровнем солидарности в КСР⁵⁴.

Политика США и ФРГ в сфере содействия международному развитию в значительной степени определяется национальными геополитическими, экономическими и коммерческими интересами. Геополитические интересы включают стремление к поддержанию своего влияния в различных регионах мира, а также для закрепления своих политических и экономических связей. В первую очередь это касается стран, которые являются стратегически значимыми для США и Германии из-за их географического положения или доступа к ресурсам.

Будучи крупнейшим в мире поставщиком ОПР, Соединенные Штаты реализуют существенные программы развития во всех секторах и регионах. Приоритеты иностранной помощи включают глобальное здравоохранение и безопасность, борьбу с климатическим кризисом, продвижение демократии и качественного управления (good governance), одновременно противодействуя авторитаризму, а также борьбу с дискриминацией и не-

⁵³ Selbervik, Hilde, and Knut Nygaard. 2006. *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. Chr. Michelsen Institute, Bergen.

⁵⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/aaf0304f-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter

равенством⁵⁵. Одно из *основных* направлений политики США в сфере помощи развития состоит в поддержке развития в странах, являющихся источником геополитической дестабилизации, и регионах, нуждающихся в противодействии терроризму. В 2021 г. двусторонняя ОПР США была в первую очередь ориентирована на страны Ближнего и Среднего Востока и Африки.

Акцент политики США в СМР во многом сосредоточен на государственном строительстве и миростроительстве. В докладе Агентства США по международному развитию «Иностранная помощь США: навстречу вызовам XXI века»⁵⁶ содержится концепция, что в настоящее время «американская внешняя помощь не может быть направлена исключительно на гуманитарные и девелопменталистские цели». Так, в мире «для запуска процесса устойчивого экономического и социального развития, необходимо устранить нестабильность и небезопасность, причинами которых являются терроризм, транснациональная преступность, гибнущие государства и глобальные инфекционные заболевания»⁵⁷. В отдельных случаях США могут использовать помощь развития как средство давления на страны для достижения своих политических целей или выполнения определенных условий. Так можно определить основные мотивации США в содействии ОПР.

ФРГ активно участвует в содействии международному развитию и является одним из крупнейших доноров в мировом масштабе с тенденцией к увеличению в последние 10–12 лет. Двустороннее сотрудничество составляет основную часть официальной помощи Германии в целях развития под общим руководством Федерального министерства экономического сотрудничества и развития (BMZ). Германия активно поддерживает проекты, направленные на улучшение экономического, социального и экологического развития в развивающихся странах. Важная роль отводится вопросам климатической политики, энергоэффективности и использованию возобновляемых источников энергии. В 2021 г. двусторонняя ОПР Германии была ориентирована в основном на Африку и Азию⁵⁸.

Развитые индустриальные европейские страны, такие как Великобритания и Франция, в своей политике развития соответственно уделяют большее внимание моральным и гуманитарным аспектам оказания помощи

⁵⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45472e20-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e39392-9e19fc779b

⁵⁶ US Agency for International Development. US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the 21st Century, White Paper. Washington, D. C.: USAID, 2004.

⁵⁷ *ibid*

⁵⁸ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/0079f636-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter

своим бывшим колониям. Так, например, Франция⁵⁹ входит в число крупнейших поставщиков официальной помощи в целях развития по объему, уделяя особое внимание Африке. Общий объем ОПР Франции (15,9 млрд долл. США) вырос в 2022 г. в основном за счет увеличения помощи странам Африки к югу от Сахары и расходов доноров на беженцев, которые составляют 0,56% валового национального дохода.

Говоря о Великобритании, следует упомянуть, что страна в течение некоторого времени была единственной крупной экономикой, которая на законодательном уровне закрепила выделение 0,7% ВВП на цели международного развития и в течение ряда лет выполняла это обязательство. В 2000–2010 гг. политическая поддержка международной помощи развитию в самой Великобритании была очень высока в контексте принятия целей международного развития и сокращения бедности в мире. Архитектура и политика в области сотрудничества в целях развития существенно изменились в 2020 г. с созданием Министерства иностранных дел по делам Содружества и развития (FCDO) и выходом Соединенного Королевства из Европейского Союза (ЕС). Общий объем ОПР увеличился до 15,7 млрд долл. США в 2022 г. благодаря увеличению валового национального дохода и дополнительному финансированию донорских расходов на беженцев. В 2021 г. двусторонняя ОПР Соединенного Королевства была в первую очередь ориентирована на Африку⁶⁰. Азия также была основным региональным получателем целевых взносов Соединенного Королевства в многосторонние организации. Однако за пределами официальной риторики на приоритеты Великобритании и Франции большое влияние имеет продвижение экономических и коммерческих интересов, особенно в бывших колониях, включая доступ к стратегическому сырью и сохранение экономического влияния.

Таким образом, мотивация выделения государственных средств на цели международного развития очень разнообразна. Экономические интересы, вопросы влияния и безопасности были преобладающими факторами распределения большей части помощи, особенно от крупных двусторонних доноров. Большинство доноров продолжают использовать помощь как инструмент для достижения различных национальных интересов. Также наблюдается слабая корреляция между заявлениями крупных доноров относительно мотивов в распределении помощи и их действитель-

⁵⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/29927d90-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter

⁶⁰ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ff4da321-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e38667-9e19fc779b

ной практикой распределения⁶¹. Наиболее крупные доноры ОЭСР считают, что гуманитарные потребности получателей помощи и потребности в области развития вторичны, а первичными движущими силами являются собственные национальные интересы стран-доноров⁶².

Архитектура КСР и принципы традиционных доноров

На сегодняшний день общая сравнительная картина официальной помощи развитию по отдельным традиционным донорам выглядит следующим образом:

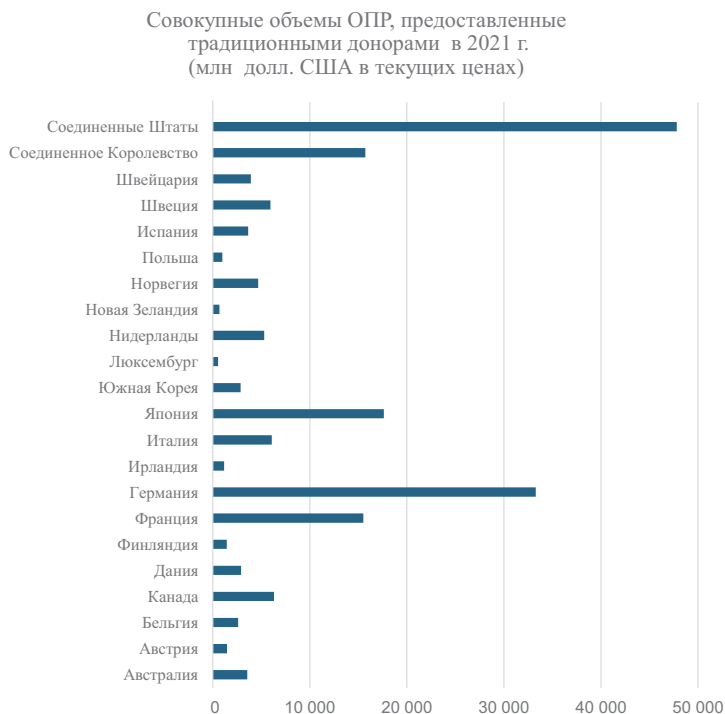


Рис. 11. Совокупные объемы ОПР

Источник: Statistics on resource flows to developing countries,

URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> (дата обращения: 09.04.2024).

⁶¹ Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime Murad Ali*, Glenn Banks**& Nigel Parsons

⁶² Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад/Отв. ред. Арбатова Н. К., Кокеев А. М. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 5.

Состав лидеров по предоставлению ОПР вот уже на протяжении многих лет остается неизменным: США, Германия, Великобритания, Франция, Япония. США остается лидером уже на протяжении десятилетий, и основная борьба остается за 2–4-е места.

Согласно отчетам⁶³ ОЭСР, в 2022 г. Соединенные Штаты оставались крупнейшим поставщиком ОПР в рамках КСР (55,3 млрд долл. США), составляя более четверти общего объема ОПР КСР, за ними следовали Германия (35,0 млрд долл. в США), Япония (17,5 млрд долл. США), Франция (17,5 млрд долл. США) и Великобритания (15,7 млрд долл. США). Следующие страны выполнили или превысили ОПР ООН в процентах от целевого показателя ВНД в 0,7%: Дания (0,70%), Германия (0,83%), Люксембург (1,00%), Норвегия (0,86%) и Швеция (0,90%).

Большая часть активных участников содействия помощи развитию являются странами Европейского Союза (ЕС). На сегодняшний день ЕС проводит преференциальную политику (в форме особых правовых отношений) в отношении развивающихся стран — бывших колоний. Данные преференции заключаются в предоставлении сравнительно легкого доступа к европейскому рынку, финансовой помощи в ряде областей, таких как развитие торговли и охрана окружающей среды, а также помощь в экономической интеграции (прежде всего региональное сотрудничество)⁶⁴.

Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР) согласовал некоторые общие принципы оказания помощи развитию. Руководящие принципы призывают к более эффективному управлению фондами-партнерами — поддержка наиболее нуждающихся стран, координация между донорами, снижение нагрузки на принимающие страны, увеличение доли помощи, учитываемой в бюджетах стран-получателей, и ряд других. Важным принципом является ориентация приоритетов оказания помощи на приоритеты программ экономического развития правительств стран-получателей⁶⁵.

Для повышения эффективности помощи в странах-реципиентах ОЭСР заключила ряд международных соглашений: Парижская декларация по повышению эффективности помощи⁶⁶ 2005 г. и Аккрская программа дей-

⁶³ ODA Levels in 2022 — preliminary data Detailed summary note <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

⁶⁴ The EU's legal ties with its former colonies: When old love never dies URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/44696/1/64506016X.pdf>

⁶⁵ THE TREATMENT OF COUNTERPART FUNDS IN THE DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE'S PRINCIPLES FOR PROGRAMME ASSISTANCE <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1992.mp23002009.x>

⁶⁶ <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/35023545.pdf>

ствий⁶⁷ 2008 г. — были подписаны более чем 100 донорами и получателями помощи. Эти документы устанавливают пять основных принципов эффективной помощи:

- «страны-получатели разработали свои собственные национальные стратегии развития;
- страны-доноры поддерживают национальные стратегии стран-получателей;
- страны-доноры гармонизируют и координируют свои усилия;
- стратегии национального развития содержат четкие цели, достижение которых будет отслеживаться и контролироваться;
- доноры и реципиенты несут взаимную ответственность за результаты развития»⁶⁸.

Согласно одному из отчетов⁶⁹ Всемирного банка от 2019 г., географическое распределение потоков помощи выглядело следующим образом:



Рис. 12. Географическое распределение потоков ОПР за период 2000–2019 гг.
Источник: составлено автором по данным ОЭСР (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

⁶⁷ <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>

⁶⁸ <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sodeystvie-mezhdunarodnomu-razvitiyu-v-novykh-ekonomicheskikh/>

⁶⁹ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/9eb18daf0e574a0f106a6c74d7a1439e-0060012021/original/A-Changing-Landscape-Trends-in-Official-Financial-Flows-and-the-Aid-Architecture-November-2021.pdf>

Мотивации к содействию помощи развития могут сильно различаться, в том числе в зависимости от того, какие социально-экономические, политические условия в стране-реципиенте, а также в зависимости от того, какие доноры уже содействуют помощи развитию в этой стране. Традиционные доноры, как правило, разделяют моральную приверженность искоренению нищеты и содействию глобальному развитию, не увязая в национальных интересах отдельных стран-партнеров. Чтобы поддержать это обязательство, доноры согласовали определение «официальной помощи в целях развития», которое исключает военную и движимые коммерческими интересами вложения ресурсов. Во-вторых, традиционные доноры сошлись в том, что «помощь в целях развития» требует коллективных и скоординированных усилий, при которых достижение глобальных целей превыше национальных интересов стран — участниц СМР. Совместно с ООН и Всемирным банком страны-доноры заключают протоколы и соглашения для определения секторальных приоритетов⁷⁰ и гармонизации мероприятий по оказанию помощи на страновом уровне. Однако об эффективности данных мероприятий говорить пока преждевременно. В-третьих, исходя из согласованных общих принципов, традиционные доноры подчеркивают принцип прозрачности оказания помощи с тем, чтобы мониторинг совместной деятельности мог способствовать повышению эффективности содействия развитию. Система отчетности кредиторов (Common Reporting Standard)⁷¹ является одним из институциональных механизмов, поддерживающих прозрачность помощи. Кроме того, периодические коллегиальные обзоры, проводимые членами КСР, способствуют повышению прозрачности и совместной оценке вклада отдельных доноров в реализацию целей в области развития.

Традиционные доноры международного развития по уровням выделения средств (ОПР как % ВНД)

Вклад традиционных доноров содействия международному развитию может быть оценен по объемам помощи и уровню помощи в отношении к ВНД. Данная классификация основывается на их вкладе в общий объем финансовой помощи развивающимся странам. Ведущими донорами по объему помощи являются государства — члены ОЭСР, включающей развитые страны мира.

⁷⁰ Организация экономического сотрудничества и развития. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (дата доступа: 11.03.2024).

⁷¹ Организация экономического сотрудничества и развития. URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/> (дата доступа: 11.03.2024)

Из рисунка 11 видим, что по абсолютным объемам помощи развитию лидируют такие страны, как США, Германия, Япония, Великобритания и Франция. Однако следует также рассмотреть данных доноров по уровню помощи в отношении размеров их ВНД. Согласно рисунку 13, США по уровню ОПР к ВНД составляет всего 0,2%. В то время как Люксембург является страной с наивысшим уровнем помощи международному развитию в отношении к ВНД. В 2022 г. помощь Люксембурга составила около 0,99% ВНД. Норвегия также известна своим высоким уровнем помощи международному развитию. В 2019 г. помощь Норвегии составила около 0,93% ВНД. Швеция также отличается высоким уровнем помощи международному развитию. В 2022 г. помощь Швеции составила около 0,91% ВНД.

ОПР в 2021 г. в грантовом эквиваленте –
в процентах от ВНД

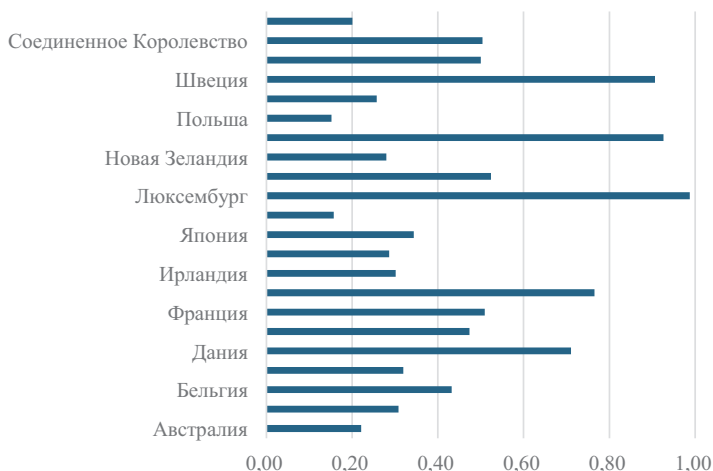


Рис. 13. ОПР в грантовом эквиваленте в процентах от ВНД

Источник: Statistics on resource flows to developing countries URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainabledevelopment/developmentfinancedata/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

Содействие международному развитию и проблемы геополитики

Традиционные доноры международного развития играют значительную роль в поддержке экономического и социального развития в мире. Но в то же время помощь развитию становится инструментом политического давления и продвижения определенной политической повестки

стран-доноров. При помощи своих финансовых ресурсов и экономического влияния доноры могут оказывать давление на страны-получатели для соблюдения определенных политических условий и особенно формирования экономической политики.

Одним из основных способов, который традиционные доноры используют для своего влияния, являются условия при предоставлении финансирования. Они могут требовать от стран-получателей выполнения определенных политических и экономических мероприятий или приведения политической системы в соответствие с их собственными принципами и ценностями: для получения финансовой помощи страна-получатель может быть вынуждена провести реформы в сфере права, организации государственного устройства или прав человека.

Еще одним инструментом продвижения определенной повестки дня является использование программ и проектов развития для достижения своих политических целей. Доноры могут выбирать финансирование проектов, направленных на содействие развитию определенных секторов экономики и общества, но с учетом своих интересов и приоритетов. Таким образом, они могут использовать эти проекты в качестве средства влияния, чтобы формировать политические решения в стране-получателе, влиять на ее политическую систему или выдвигать собственные политические условия.

Вопросы для дальнейшего изучения

1. Как изменение мотивации оказания ОПР может влиять на результаты помощи?
2. Какие ключевые причины и механизмы лежат в основе предоставления ОПР развивающимся странам и как это влияет на степень экономического и социального развития в этих странах?
3. Какие шаги предпринимают страны – члены КСР для повышения эффективности и прозрачности помощи развитию?
4. Какими факторами можно объяснить различные уровни оказания помощи международному развитию, если рассматривать показатель отношения ОПР к ВНД?
5. Каким образом использование ОПР в целях политического влияния может сказаться на девелопменталистских результатах помощи?

Список литературы

1. Effective Foreign Aid, Economic Integration and Subsidiarity: Lessons from Europe Abdur Chowdhury, Paolo Garonna. URL: efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://epublications.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1540&context=econ_fac

2. Национальные стратегии содействия международному развитию: Учеб.-темат. пособие [Текст] / А. Б. Векшина, И. А. Гречухина, О. В. Есаулова, Ю. К. Зайцев, М. В. Ларионова, В. А. Нагорнов, О. В. Перфильева, М. Р. Рахмангулов, А. П. Шадрикова, Е. А. Швец; отв. ред. М. В. Ларионова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 280 с. – 100 экз. – ISBN 978-5-7598-0850-3 (в обл.).
3. Official development assistance – definition and coverage // OECD. URL: https://www.oecd.org/development/financing-sustainabledevelopment/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance_definitionandcoverage.htm
4. Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime Murad Ali*, Glenn Banks** & Nigel Parsons
5. Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад. Отв. ред. Арбатова Н. К., Кокеев А. М. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 5.
6. THE TREATMENT OF COUNTERPART FUNDS IN THE DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE'S PRINCIPLES FOR PROGRAMME ASSISTANCE <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1992.mp23002009.x>
7. McGillivray M., Clarke M. Fairness in the International Allocation of Development Aid. The World Economy, 2018, vol. 41, no. 6, pp. 1068–1087. DOI: 10.1111/twec.12636

ГЛАВА 5

«НОВЫЕ» ПАРТНЕРЫ (ДОНОРЫ) МЕЖДУНАРОДНОГО РАЗВИТИЯ

Изменение архитектуры и состава участников содействия
международному развитию

В начале XXI в. происходит фундаментальное изменение в структуре мировой экономики, когда большое число развивающихся стран переходят в категорию стран среднего уровня развития, увеличивается их экономический потенциал. Многие из них становятся активными участниками процессов международного развития. Растущее значение развивающихся стран как доноров международного развития является самым существенным изменением в ландшафте финансирования помощи в XXI в. До недавнего времени эти «новые» доноры были в основном получателями финансовой помощи от глобального «Севера», но сегодня они сами, по скромным оценкам, предоставляют более 10 % глобальных потоков помощи⁷².

«Новые» партнеры — доноры международного развития (New donors) — это страны, которые имеют относительно новые или недавно возобновившиеся программы помощи. Они не являются членами КСР ОЭСР⁷³. В литературе существует дискуссия по поводу того, какой термин лучше подойдет для того, чтобы обозначить эту группу участников международного развития. Сложность состоит в том, что это, во-первых, очень разные страны по своим мотивам и принципам помощи. Во-вторых, эксперты отмечают, что термин «новые» плохо подходит для их характеристики — некоторые из них осуществляли программы помощи еще в 50-х и 60-х гг. XX в. Наконец, большинство этих стран отвергают концепцию «донорства» и заявляют о «взаимовыгодном партнерстве и сотрудничестве» со странами-бенефициарами программ международного развития.

⁷² Дреер Алекс, Фукс Андреас, Нунненкамп Петер. 2013. «Новые доноры». Международные взаимодействия 39 (3): 402–15.

⁷³ Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between non DAC and DAC Donor Countries, Axel Dreher, Peter Nunnenkamp, Rainer Thiele <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.024>

Подход новых партнеров международного развития к определению приоритетов, распределению и прозрачности о помощи существенно отличается от подхода традиционных доноров. Новые доноры следуют Бандунгским принципам (1955), разработанным в период расцвета Движения неприсоединения⁷⁴ (1960), и формируют свою помощь в терминах солидарности, сотрудничества и взаимной поддержки, а также придерживаются принципа невмешательства во внутренние дела стран⁷⁵. Следовательно, они в значительной степени избегают языка соблюдения условий и принципов (экономической) политики, используемого традиционными донорами, предпочитая формировать эти отношения в духе сотрудничества⁷⁶.

Официально опубликованных и верифицированных данных о потоках помощи развитию новых партнеров нет. ОЭСР предлагает собственные оценки предполагаемых объемов потоков помощи доноров, находящихся за пределами КСР. Для сравнения объемов помощи от новых и традиционных доноров ниже представлена табл. 4.

Таблица 4

Предполагаемые глобальные потоки сотрудничества в целях ОПР⁷⁷

Предполагаемые глобальные потоки сотрудничества в целях развития, 2014–2019 гг. (млрд долл. США)	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2019 (% от общего числа)
ОПР от нынешних 29 стран-членов КСР	151,1	143,1	157,6	161,4	164,8	151,7	86%
ОПР от 20 стран, представивших отчеты, за пределами КСР	25,2	12,5	44974,0	18,6	44979,0	16,5	9%

⁷⁴ ДВИЖЕНИЕ НЕПРИСОЕДИНЕНИЯ (ДН), междунар. организация, которая объединяет страны, провозгласившие основой своего внешнеполитич. курса неучастие в военно-политич. блоках и группировках.

⁷⁵ Dane Rowlands, *Emerging Donors in International Development Assistance*:

^A Synthesis Report (Ottawa, ON, Canada: International Development Research Centre/ Centre de recherches pur le développement international, Partnership and Business Development Division, January 2008).

⁷⁶ Gerda Asmus, Andreas Fuchs and Angelika Muller, “BRICS and Foreign Aid,” Working Paper No. 43 (Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, August 2017).

⁷⁷ Организация экономического сотрудничества и развития. URL: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (дата доступа: 11.03.2024).

Предполагаемые глобальные потоки сотрудничества в целях развития, 2014–2019 гг. (млрд долл. США)	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2019 (% от общего числа)
Предполагаемые потоки сотрудничества в целях развития из десяти стран, не представивших отчетность, за пределами КСР	5,6	5,2	6,5	8,8	7,2	7,3	4%
Итого потоки от поставщиков, не входящих в ДАС	30,7	17,7	23,7	27,5	29,5	23,7	14%
Предполагаемый общий объем	181,9	160,8	181,2	188,2	194,3	175,4	100%

Источник: Организация экономического сотрудничества и развития. URL: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (дата доступа: 11.03.2024).

ОЭСР предоставляет свои оценки по программам сотрудничества в области развития для следующих стран: Бразилия, Чили, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Индия, Индонезия, Мексика и Южная Африка.

С каждым годом новые партнеры вносят все большую долю в баланс международной архитектуры развития. В то время как традиционные доноры КСР подвергаются критике «за слабую адресность помощи, эгоистичные мотивы и недостаточную согласованность», новые партнеры (доноры) ОПР проявляют свои сильные стороны. Рост числа новых доноров может еще больше усложнить координацию международных усилий по оказанию помощи. Однако новые доноры также могут иметь конкурентные преимущества при распределении помощи.

Существуют исследования, согласно которым находятся такие группы стран, которые не входят в состав Комитета содействия развитию, однако имеют отношение к ОПР. Среди них страны БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка) проявляют значительную активность, их стратегии охватывают более широкий географический спектр, а объем и разнообразие их программ постепенно увеличиваются. Следующая группа стран – Мексика, Индонезия, Южная Корея, Турция, Чили, Таиланд, страны Персидского залива, а также Куба и Венесуэла, которые также включены в список активных участников программ помощи в развитии. Данные группы стран обладают развивающейся эко-

номикой, в некоторых случаях имеют колониальное наследие, общие проблемы и имели опыт в получении помощи. В то же время, они представляют разнообразную группу со своими собственными практиками предоставления помощи⁷⁸.

Следовательно, можно говорить о группе «новых» доноров как о чрезвычайно разнородной. В нее включены страны, существенно отличающиеся друг от друга как по политико-экономическим параметрам и статусу на международной арене, так и по методам предоставления помощи, причем неучастие в КСР фактически является единственным общим признаком. Кроме того, возможна ситуация, когда одна и та же страна может быть отнесена как к новым донорам, так и к традиционным.

Так же можно классифицировать группу стран новых доноров, которые предоставляют отчетность о помощи в ОЭСР, в нее вошли: Азербайджан, Болгария, Хорватия, Кипр, Эстония, Израиль, Казахстан, Кувейт, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Мальта, Катар, Румыния, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Китайский Тайбэй, Таиланд, Тимор-Леште, Турция, Объединенные Арабские Эмираты.

Основные модели оказания помощи новыми партнерами

В экономической литературе существует типология новых партнеров, основанная не на институциональных или географических признаках, а на модели участия в сотрудничестве по развитию и взаимодействию с «клубом традиционных доноров»⁷⁹.

В рамках этой типологии выделяются три группы стран:

Доноры, соблюдающие практику КСР ОЭСР (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Румыния, Эстония, Израиль, Турция, Лихтенштейн и частично Россия). Эти страны представляют отчетность в Комитет содействия развитию ОЭСР согласно его методологии и принимают принципы Парижской декларации об эффективности помощи развитию 2005 года. Взаимодействие основано на традиционной модели «донор-реципиент». Программы большинства этих стран являются относительно недавними и имеют ограниченный масштаб по объему финансирования. Однако все они стремятся к восприятию их как части мирового сообщества «радиционных» доноров.

Группа *арабских доноров* (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар) являются крупными участниками в области ОПР уже несколько десятилетий. Эта группа стран характеризуется своими подходами к предоставлению по-

⁷⁸ Rowlands, D. 2012. Individual BRICS or a collective bloc? Convergence and divergence amongst 'emerging donor' nations. Cambridge Review of International Affairs 25(4):629–649.

⁷⁹ <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports#9>

мощи, с акцентом на инфраструктурные проекты, работу в арабских странах и связь с религиозной сферой. Для арабских партнеров помощь развитию является важным инструментом солидарности и укрепления единства среди арабских стран, особенно в вопросах региональной стабильности.

Новые доноры по линии Юг–Юг – Бразилия, Венесуэла, Египет, Индия, Китай, Колумбия, Малайзия, Мексика, Таиланд, Чили, Южная Африка⁸⁰. Сотрудничество этой группы стран с «традиционными» донорами ограничивается диалогом о политике сотрудничества по развитию и, в некоторых случаях, получением технической поддержки в области отчетности по сотрудничеству по развитию⁸¹. Для менее крупных стран участие в партнерстве по линии Юг–Юг предпочтительнее как средство обмена опытом. Однако для Бразилии, Индии, Китая и Южной Африки предоставление помощи становится инструментом для реализации региональных приоритетов, доступа к новым рынкам и укрепления статуса на международной арене.

Мотивы оказания помощи новыми партнерами

Мотивы оказания помощи новыми партнерами оцениваются в широком спектре. Экспертами выделяются два основных мотива новых доноров. Есть мнение о том, что новые доноры в основном преследуют национальные интересы; они предупреждают развивающиеся страны о «новых партнерах, которые больше заинтересованы в извлечении ресурсов, чем в наращивании потенциала» и «новом колониализме»⁸². Другие эксперты считают, что новые доноры действуют по принципам солидарности с другими развивающимися экономиками и создают условия для содействия экономическому росту⁸³. Весьма убедительным представляется обоснование сотрудничества в целях развития, предлагаемое странами со средним уровнем дохода, как инструмент внешней политики⁸⁴. Разви-

⁸⁰ Zimmermann, Felix and Kimberly Smith. 2011. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation // Journal of International Development 23 (5): 722–738.

⁸¹ Ibid.

⁸² Блэнд Бен, Дайер Джефф. 2011. «Предупреждение Клинтон по поводу помощи со стороны Китая». Financial Times, 11 ноября. <https://www.ft.com/content/33efc23c-1b35-11e1-85f8-00144feabdc0>

⁸³ Браутигам Дебора. 2010. «Восточное обещание Африки: чему Запад может научиться у китайских инвестиций в Африке». Министерство иностранных дел <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2010-01-05/africa-s-eastern-promise> (дата доступа: 11.03.2024).

⁸⁴ Haan, AD. 2009. How the Aid Industry Works: an Introduction to International Development. Sterling, VA: Kumarian Press.

вающиеся страны прокладывают себе путь на мировую арену и создают конкуренцию агентствам развития западных стран. Также именно развивающиеся страны все чаще проводят международные встречи, выдвигают кандидатуры на международные должности (включая G77, ALBA, BRICS или IBSA). Но также не стоит забывать о мотивации к подтверждению своего суверенитета, приобретения экономической автономии, и укрепления регионального или глобального лидерства.

Активизация новых партнеров международного развития как вызов традиционной архитектуры СМР

С каждым днем все больше стран принимают участие в международном сотрудничестве с целью развития за пределами действий Комитета по развитию официальных доноров ОЭСР. Некоторые «новые» доноры подвергаются критике за предоставление «нечестной помощи»⁸⁵ (*rogue aid*) и нарушение принципов выделения помощи традиционными донорами на основе нуждаемости и полученных результатов в ее использовании. Данный термин характеризует помощь развития, которая следует не потребностям стран-получателей, а национальным интересам донора. По некоторым мнениям, такие определения применимы к помощи развитию Китая, поскольку ее определяющими факторами являются обеспечение доступа к ресурсам и укрепление международных связей⁸⁶.

Существуют противоречивые мнения о том, является ли увеличение числа доноров изменением к лучшему для архитектуры ОПР или даже для получателей помощи. Само понятие «нечестной поддержки» отражает политически окрашенную позицию, однако опасения относительно мотивов, лежащих в основе распределения помощи, широко распространены среди ученых и в международных кругах.

Новых доноров подозревают в продвижении национальных, коммерческих и политических интересов, включая «использование помощи для стимулирования экспорта и получения доступа к ресурсам в странах-получателях»⁸⁷. Тем не менее, стоит признать, что у программ традиционных доноров также часто есть экономические и коммерческие мотивы. К примеру, до относительно недавнего времени только американские поставщики могли обеспечивать товары и услуги в рамках программ помощи со стороны США, что начало изменяться лишь в 2010-х гг.

⁸⁵ Naím, M. (2007). *Rogue Aid*. *Foreign Policy*. 159 (March/April): 95–96.

⁸⁶ Naím, M. *Ibid*.

⁸⁷ Woods, N. (2008). *Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance*. *International Affairs* 84 (6): 1205–1221.

С другой стороны, помощь новых доноров обычно связана с конкретными проектами, имеющими осязаемые и материальные результаты, что делает их более привлекательными по сравнению с традиционными донорами— членами КСР. Некоторые новые доноры, как например Южная Корея, до недавнего времени сами были реципиентами помощи. Имея опыт использования иностранной помощи в собственном развитии, новые доноры могут обладать более глубоким пониманием потребностей стран-получателей. В свою очередь, страны-получатели могут быть более склонны к принятию опыта и подходов от новых доноров, таких как Бразилия, Китай и Корея, чем следовать условиям КСР. Также новые партнеры становятся все более значимыми в оказании помощи при решении вопросов природных катаклизмов и в постконфликтном восстановлении⁸⁸.

Особенности политики КНР в сфере содействия международному развитию

Со времени образования Китайской Народной Республики (КНР) содействие помощи развитию стало важнейшей составляющей ее внешней политики. В последние десятилетия Пекин существенно активизировал свою политику предоставления помощи, что проявилось в росте объемов помощи, расширении географии помощи, а также в разнообразии форм и методов⁸⁹. Китай оказывает помощь развивающимся странам на основе ряда принципов, включая известные «5 принципов мирного сосуществования», в которые входят «взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности, взаимное ненападение, невмешательство во внутренние дела друг друга, равенство и взаимная выгода, а также мирное сосуществование»⁹⁰.

Официальная статистика помощи международному развитию Китая, учтенной по международной методологии, не публикуется. Имеются оценки международных и экспертных организаций, в которых используется понятие «потоки ресурсов, похожие на ОПР». Объемы таких потоков в 2018–2019 гг. составили около 6 млрд долл. США в год. Около 90% помощи является двусторонней. КНР является первопроходцем в создании моделей трехстороннего сотрудничества, направленных на пере-

⁸⁸ Harmer, A., and L. Cotterrell (2005). Diversity in Donorship. The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid. Humanitarian Policy Group Research Report 20. London: Overseas Development Institute.

⁸⁹ Gregory T. Chin, “China as a ‘Net Donor’: Tracking Dollars and Sense,” Cambridge Review of International Affairs 25, no. 4 (December 2012), p. 599.

⁹⁰ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КИТАЙСКО-АФРИКАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ЛИНИИ «ЮГ-ЮГ» В РАМКАХ ФОРУМА СОТРУДНИЧЕСТВА КИТАЙ-АФРИКА. Синюхина П., Себельдина С., Чень Ч., МГИМО.

дачу отечественных товаров, распространение технологий и технической экспертизы, а также на продвижение взаимного обучения. В рамках этих моделей участвующие стороны вносят вклад в виде финансовых ресурсов или технической экспертизы товаров и услуг. Такое сотрудничество не ограничивается разовыми мероприятиями, а ориентировано на проекты с длительным сроком реализации и на достижение долгосрочных результатов в области развития⁹¹. В рамках трехстороннего сотрудничества Китай развивает проекты с агентствами международного развития различных стран и структурами ООН, оказывая помощь в различных формах, таких как поставки товаров, отправка медиков, техническое сотрудничество, списание долгов, гуманитарная помощь, развитие человеческих ресурсов и волонтерские программы за рубежом.

После создания в 2018 г. Китайского агентства международного сотрудничества в целях развития (CIDCA)⁹² инструменты Китая в сфере СМР стали прозрачнее, улучшилась координация между различными центральными министерствами, вовлеченными в проекты помощи развитию. Вместе с тем CIDCA не является исполнительным агентством. Оно формулирует стратегические руководящие принципы, планы и политику в отношении оказания помощи, координирует и дает рекомендации, продвигает реформы Китая в вопросах предоставления помощи, а также определяет основные программы, осуществляет надзор и оценку их реализации.

Страны бассейна реки Меконг (Камбоджа, Лаос, Мьянма, Вьетнам, Таиланд) являются главными получателями помощи от Китая из-за экономической значимости региона, связанной с наличием природных ресурсов, биологическим разнообразием, значительным гидроэнергетическим потенциалом и статусом важнейшей транспортной артерии. Китайское присутствие в этом регионе также играет важную роль в рамках внешнеполитической стратегии Пекина, направленной на содействие региональной «политике соседства» и формирование «Сообщества единой судьбы» с партнерами⁹³.

Помимо оказания финансовой помощи на льготных условиях, Китай реализует широкую программу экономического взаимодействия с разви-

⁹¹ Хан К. Трехстороннее сотрудничество с участием Китая. Распространение опыта Китая в области международного развития через инновационные партнерства // Вестник международных организаций. 2017. № 3. С. 201–229.

⁹² Other official providers not reporting to the OECD: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter&_ga=2.167681595.485820837.1625468128-1526753300.1620141746#section-d1e57701 (дарадоступа: 11/03/2024).

⁹³ Королев А. С. Помощь Китая ЮВА: основные направления и особенность // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. – 2017. – №. 37. – С. 45–61.

вающимися странами Африки и Азии на коммерческих и полукommerческих условиях. Объемы такого взаимодействия во много раз превосходят потоки льготного финансирования. Такие государственные инвестиции помогут укрепить инфраструктуру развивающихся стран и создать условия для экономического роста, но одновременно имеют своим последствием значительный рост деловой нагрузки, которая в начале 20-х гг. XX в. приобрела опасный характер для глобальной финансовой стабильности. Эксперты также отмечают, что такие проекты редко создают местный технический и кадровый потенциал в развивающихся странах, поскольку реализация проектов, как правило, происходит силами компаний из Китая, с привлечением китайских рабочих.

Итоговые замечания

На современном этапе наблюдается рост доли участия новых доноров в области оказания ОПР: этот факт является одним из наиболее значимых факторов перемен в архитектуре официальной помощи развития.

Новые доноры, такие как Китай, Индия, Бразилия, Мексика и Южная Африка, играют все более важную роль в предоставлении ОПР, бросая вызов традиционным донорам, таким как страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития. Новые доноры имеют свои собственные подходы и приоритеты в предоставлении ОПР, которые отличаются от подходов традиционных доноров. Появление новых доноров создает новые возможности для стран-реципиентов ОПР, поскольку они могут диверсифицировать свои источники финансирования и получать помощь от доноров, которые лучше понимают их потребности и приоритеты. Однако появление новых доноров также создает новые вызовы для системы ОПР, поскольку оно может привести к фрагментации системы и затруднить координацию в содействии международному развитию. Появление новых доноров является долгосрочной тенденцией, которая будет иметь значительное влияние на архитектуру ОПР в будущем.

Вопросы для дальнейшего изучения

1. Какие изменения в ландшафте финансирования помощи развития произошли с появлением новых доноров и какова их роль в сравнении с традиционными донорами?
2. Каковы мотивы новых партнеров международного развития в оказании помощи развивающимся странам?
3. С какими вызовами сталкиваются правительства развивающихся стран, в которых расширяется деятельность новых доноров международного развития?

4. Каковы перспективы расширения КСР за счет вступления новых доноров? Почему новые партнеры не стремятся вступать в КСР?
5. Каким образом Китай участвует в содействии развитию других стран и в чем особенности китайской помощи?

Список литературы

1. Мардашев А. А. 2011. Китайская модель помощи международному развитию / Вестник МГИМО-Университета 6: 96–106.
2. Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid between NonDAC and DAC Donor Countries Axel Drehera, Peter Nunnenkampb, Rainer Thielec, March 2010.
3. Arab Fund for Economic and Social Development. 2011. Coordination Secretariat of the Arab National and Regional Developmental Institutions, the Islamic Development Bank, and the OPEC Fund for International Development. <http://www.arabfund.org/Default.aspx?pageId=472>
4. Beri R. 2011. Evolving India-Africa Relations: Continuity and Change. Occasional Paper No. 76, South African Institute for International Affairs, Johannesburg.
5. Brautigam, Deborah, "China's African Aid: Transatlantic Challenges", German Marshall Fund of the
6. United States, Washington, 2008. Available at: www.gmfus.org/doc/Brautigam0410aFINAL.pdf
7. Rowlands, Dane, "Emerging Donors in International Development Assistance: a Synthesis Report", International Development Research Centre, Canada, January 2008. Available at: www.idrc.ca/uploads/user-S/12447280141Synthesis_Report.pdf
8. Manning, R., 2006, 'Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?', Development Policy Review, Vol. 24, No. 4, pp 371–385.
9. https://old.bigenc.ru/world_history/text/1942374
10. Emma Mawdsley, "The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: Contributions from Gift Theory," Transactions of the Institute of British Geographers 37, no. 2 (2012): 256–272.
11. Bräutigam, Deborah. "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime." Journal of International Development 23, no. 5 (July 1, 2011): 752–64. <https://doi.org/10.1002/jid.1798>.
12. Aid in 2022: Key facts about official development assistance URL: <https://devinit.org/resources/aid-2022-key-facts-official-development-assistance-oda-aid/>
13. Towards a 'New Project Management' movement? An international development perspective, R Picciotto - International Journal of Project Management, 2020 – Elsevier.
14. South–South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options, P De Renzio, J Seifert - Emerging Powers and the UN, 2018 - taylorfrancis.com

ГЛАВА 6

ПОМОЩЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

■ Почему такая помощь необходима развивающимся странам?

Данная глава рассматривает основные аспекты помощи в целях развития в сектор образования, включая роль образования в развитии и текущее состояние этого сектора с акцентом на его фундаментальных проблемах. Показано место образования в глобальных целях развития (Цели развития тысячелетия и Цели устойчивого развития), даются оценки объемов помощи и отмечаются важнейшие участники формирования глобальной образовательной политики.

Роль сектора образования в развитии

Сектор образования играет важную роль в развитии — экономическое развитие и благосостояние стран требуют хотя бы минимального уровня грамотности населения, образованности муниципальных и государственных служащих, квалификации учителей, медицинских работников, работников предприятий и учреждений. Можно сказать, что образование и развитие находятся в причинно-следственной связи: чем больше инвестиций приходится на сектор образования, тем больше эффект получает страна в контексте развития. Такая логика присутствует в национальной политике многих стран и в международных рекомендациях по развитию. При обсуждении политики поддержки сектора образования выделяют два взаимодополняющих подхода: (а) связь вложений в образование с экономическим ростом и ростом благосостояния, в том числе за счет позитивных внешних эффектов; (б) доступ к образованию как фундаментальная базовая ценность в контексте универсальных прав человека⁹⁴.

Первый подход связан с теорией человеческого капитала, в соответствии с которой вложения в образование рассматриваются как инвестиции

⁹⁴ Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // Организация Объединенных Наций. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

в человеческий капитал, приносящие частную и общественную отдачу. Более высокий уровень образованности повышает вероятность получения хороших возможностей трудоустройства и обеспечивает индивидам более высокий уровень доходов на протяжении всей жизни. Частная отдача от вложений в образование в виде высокого заработка превышает долгосрочную отдачу от инвестиций в любые другие активы. Совокупный человеческий капитал также генерирует общественную отдачу за счет многочисленных положительных внешних эффектов. С точки зрения развития наличие образованного населения в отдельных странах является важным фактором развития частного бизнеса, роста вложений капитала и экономического роста.

Во второй половине XX в. международная помощь в секторе образования развивающихся стран чаще всего рассматривалась в контексте потребностей экономического развития и модернизации как вклад в человеческий капитал. Особое внимание уделялось развитию среднего и профессионального образования в контексте обеспечения национальными кадрами потребностей индустриализации национального хозяйства. В рамках такого «продуктивистского» подхода большое внимание уделялось проектам подготовки «синих воротничков». Такая помощь была привлекательна, так как ее результаты всегда ожидалось в коротком периоде и имели очевидный эффект экономического роста и ожидаемых поступлений в бюджет государства.

К концу XX в. международное сообщество и правительства развивающихся стран существенно корректируют взгляд на развитие образования: формируется понимание, что образование — неотъемлемое право любого человека. В этом контексте разрабатываются программы «Образование для всех», ставятся задачи обеспечения всеобщего доступа к начальному образованию. Особое внимание уделяется вопросам обеспечения доступности образования, в частности получение бедными и уязвимыми слоями населения начального, а потом и среднего образования. Отдача от вложений в такое развитие сектора образования будет иметь место в долгосрочной перспективе, что может быть менее привлекательным для правительственных органов и особенно финансистов в развивающихся странах, которые стремятся к получению результатов в ближайшей перспективе и более явной отдачи от вложений. Данное противоречие затрудняет создание устойчивого институционального потенциала в странах — получателях помощи. Поэтому основная задача для глобальных акторов в области образования — согласование целей и задач стран-доноров и развивающихся стран с целями и задачами ЦУР.

Усиленный фокус на доступности начального образования и базовую грамотность создает возможность информирования населения, ведет к повышению уровня жизни за счет прямого воздействия на здоровье, питание

и другие сферы жизни. Базовые навыки дают населению доступ к необходимой информации, например о репродуктивном здоровье, причинах ВИЧ/СПИДа, важности соблюдения гигиены.

Показатели бедности и уровня охвата образованием тесно связаны. Согласно исследованию ЮНЕСКО, чем ниже у стран доход на душу населения, тем ниже показатели посещаемости школы. Наиболее явный разрыв наблюдается в отношении посещения средней школы. Например, в среднем 19 детей из 100 в странах с низким уровнем дохода не ходят в начальную школу по сравнению с 3 детьми из 100 в странах с более высоким уровнем дохода. Что касается средней школы, в странах с низким уровнем дохода показатель непосещаемости старших классов средней школы составляет 62%, в то время как в странах с высоким уровнем дохода — 7%⁹⁵. Таким образом, чем выше доход на душу населения в стране, тем выше в этой стране уровень образованности (высокое значение показателя посещаемости школы). Это предположение подтверждается одним из выводов исследования, которое основано на модели с таким зависимым показателем, как количество проживающих в бедности человек. Согласно этому выводу, если бы все взрослые закончили среднюю школу, глобальный уровень бедности сократился бы более чем вдвое.

Состояние сектора образования в развивающихся странах — в чем основные вызовы?

Сектор образования развивающихся стран имеет значительное число фундаментальных проблем, которые представляют большой вызов для развития систем образования. Это недостаточный уровень финансирования, качество школьной инфраструктуры и нехватка квалифицированных учителей. В некоторых странах Африки школьникам приходится преодолевать большие расстояния от дома до школы, что небезопасно для детей. Так, в одной из провинций ЮАР более 200 тысяч детей вынуждены ходить 3 и более километров пешком⁹⁶. Seriously стоит проблема дисциплины и обеспечения процесса обучения — в странах Западной и Центральной Африки часто фиксируются случаи отсутствия учителей на рабочем месте. В Гвинее 31,7% учителей, а в Гвинее-Бисау 26% учителей не присутство-

⁹⁵ UNESCO (2017) POLICY PAPER 32 / FACT SHEET 44 • Reducing global poverty through universal primary and secondary education URL: <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education.pdf>

⁹⁶ Long walk to school: 30 years into freedom, many kids in South Africa still walk miles to class | AP News URL: <https://apnews.com/article/south-africa-schools-transport-inequality-ce5750af0ff0e6e1570b2fd6248bd62b>

вали на уроке в школе по личным причинам⁹⁷. Аналитические доклады часто называют такие проблемы системы образования:

- отсутствие необходимого оборудования и школ как таковых или их удаленность от места проживания учеников, что делает невозможным их посещение;
- переполненные классы и недостаток квалифицированных учителей и учителей в целом;
- отсутствие материалов для обучения и образовательных стандартов для оценки качества образования;
- ограниченные национальные бюджеты, предназначенные для образовательных целей;
- гендерная дискриминация;
- отсутствие возможностей для получения образования для детей и взрослых с ограниченными способностями⁹⁸.

Отдельным пунктом в списке фундаментальных проблем развивающихся стран стоят барьеры, препятствующие получению начального и среднего образования девочками. По оценкам ЮНИСЕФ, примерно 129 млн девочек лишены возможности по разным причинам получать школьное образование, в том числе 32 млн — начальное образование, 97 млн — среднее⁹⁹. В странах с низким уровнем дохода только 63% девочек получают начальное образование, а среднее — только 36%¹⁰⁰. В так называемых *fragile states* эта проблема усугублена еще сильнее. Барьеры, которые приводят к дискриминации девочек в контексте получения образования, следующие:

- гендерные предубеждения, которые негативно влияют на академическую успеваемость и выбор направления обучения;
- бедность, которая вынуждает семьи с низким уровнем дохода зачислять девочек работой в домашнем хозяйстве вместо посещения школы;
- насилие по отношению к девочкам и связанная с этим проблема беременности в подростковом возрасте (примерно 60 млн девочек ежегодно подвергаются сексуальному насилию по пути в школу¹⁰¹).

⁹⁷ Time to Teach Teacher attendance and time on task in Eastern and Southern Africa Despina Karamperidou, Mathieu Brossard, Silvia Peirolo and Dominic Richardson March 2020 UNICEF URL: <https://www.unicef-irc.org/time-to-teach>

⁹⁸ OECD (2022), Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

⁹⁹ Girls' education | UNICEF URL: <https://www.unicef.org/education/girls-education>

¹⁰⁰ Girls' Education Overview URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/girlseducation>

¹⁰¹ School-Based Interventions to Prevent Violence Against Women & Girls, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government URL: <https://globalwomensinstitute.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs6206/files/downloads/Evidence%20Brief-%20School-Based%20Interventions%20to%20Prevent%20Violence%20Against%20Women%20and%20Girls.pdf>

Девочки, которые беременеют, часто сталкиваются с дискриминацией со стороны общества);

- детские браки, из-за которых девочки сталкиваются с трудностями и бросают школу.

Фундаментальные проблемы систем образования приводят к тому, что население некоторых стран не имеет доступа к получению не только среднего и высшего, но и начального образования. Это подтверждается низкими коэффициентами охвата школьным образованием (см. табл. 5).

Таблица 5

**Общий чистый коэффициент охвата школьным образованием в 2019 г.
по группам стран, %**

Классификация стран по уровню дохода	Начальная школа	Младшие классы средней школы	Старшие классы средней школы
Страны с низким уровнем дохода	78,28	62,96	37,88
Страны с уровнем дохода ниже среднего	90,53	82,97	59,55
Страны со средним уровнем дохода	92,67	86,64	66,56
Страны с доходом выше среднего	96,56	93,41	81,98
Страны с высоким уровнем дохода	98,41	98,23	94,4

Источник: составлено автором на основе данных Всемирного банка URL: <https://data.worldbank.org/>

Глобальные цели развития в области образования и прогресс в их достижении

Решение проблем в секторе образования развивающихся стран получило особое внимание в период разработки Декларации тысячелетия в 2000 г.¹⁰² Цели развития тысячелетия включали обеспечение всеобщего начального образования к 2015 г. Достижение этой цели (цель № 2) подразумевало, что к 2015 г. дети во всем мире, как мальчики, так и девочки, смогут пройти полный курс начального школьного образования. Были установлены индикаторы, по которым можно было бы оценить достижение этой цели:

- 1) коэффициент охвата начальным образованием (основной показатель доступности образования);
- 2) доля учащихся, которые достигают 5 класса;
- 3) уровень грамотности среди лиц в возрасте 15–24 лет.

¹⁰² United Nations Millennium Development Goals URL: <https://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml>

За 15 лет реализации Целей развития тысячелетия отмечен определенный прогресс. Коэффициент охвата начальным образованием по миру повысился с 83% до 91%, в частности с 60% до 80% — для стран Африки южнее Сахары и с 75% до 95% — для стран Южной Азии¹⁰³. Отставание наблюдается в африканских странах. В работе *Facing Forward: Schooling for Learning in Africa* 2018 г. авторы отмечают, что в некоторых африканских странах 6 класс заканчивает чуть больше половины детей (Уганда, Руанда), в некоторых — три четверти (Буркина-Фасо, Мозамбик, Эфиопия), а, например, в Малави — всего 36% детей¹⁰⁴. Однако в этих же странах 9 класс заканчивает уже намного меньшее количество детей. Например, в Малави из 100 детей всего 19 заканчивают 9 класс. Причинами таких низких показателей была совокупность различных факторов:

- стоимость образования;
- большое расстояние от дома до школы и связанное с этим явление, что дети еще не готовы посещать школу в силу своего возраста;
- низкое качество предоставляемого образования.

Что касается уровня грамотности среди лиц в возрасте 15–24 лет, этот показатель у стран с низким уровнем дохода увеличился с 61% в 2000 г. до 68% в 2015 г., но все равно отставал от значения показателя, который имели страны со средним уровнем дохода (89%). У стран с уровнем дохода ниже среднего к 2015 г. уже 81% населения в возрасте 15–24 лет были грамотными по сравнению с 74% в 2000 г. (см. рис. 14).

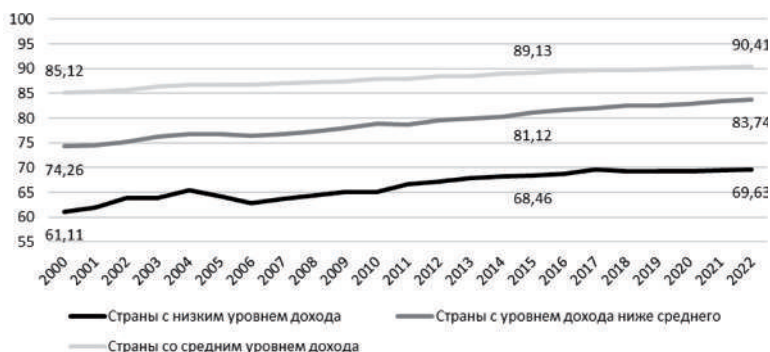


Рис. 14. Уровень грамотности среди лиц в возрасте 15–24 лет в странах с разным уровнем дохода за 2000–2022 гг., %

Источник: составлено автором на основе данных Всемирного банка

URL: <https://data.worldbank.org/>

¹⁰³ The Millennium Development Goals Report 2015 United Nations URL: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

¹⁰⁴ ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ 2000–2015 гг.: ДОСТИЖЕНИЯ И ВЫЗОВЫ. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232205_rus

Таким образом, применительно к сектору образования задача обеспечения всеобщего начального образования к 2015 г. так и не была решена должным образом. Вместе с тем в рамках Целей устойчивого развития, принятых в 2015 г., для сектора образования была принята следующая цель — **обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех**¹⁰⁵. В мире сложился консенсус относительно того, что важно не просто обеспечить доступность начальной школы, но и обеспечить получение реальных знаний. На образование в рамках Целей устойчивого развития было обращено большее внимание, а именно поставлено 7 важных задач, которые необходимо осуществить к 2030 г.¹⁰⁶

Прогресс по каждой задаче оценивается на основе некоторых индикаторов¹⁰⁷. Каждый из индикаторов отражает определенный аспект, связанный с системой образования. К таким индикаторам в рамках цели, связанной с образованием, относятся, в частности:

- 1) доля выпускников школ
 - в период с 2015 по 2021 г. показатель окончания школы увеличился с 85% до 87% в начальной школе, с 74% до 77% — в младших классах средней школы и с 54% до 58% — в старших классах средней школы;
- 2) доля детей, получающих дошкольное образование
 - с 2015 г. эта доля остается неизменной на уровне около 75%;
- 3) доля школ, предлагающих базовые услуги
 - в 2020 г. 25% всех школ не могут предоставить доступ к базовым услугам и 50% школ не располагают необходимым компьютерным и другим оборудованием;
- 4) доля учителей с минимально необходимой квалификацией
 - в 2020 г. более 14% учителей не имеют квалификации в соответствии с национальными нормами, незначительное улучшение с 2015 г.

Расширение целей в секторе образования при переходе от ЦРТ к ЦУР предполагает, что страны существенно расширят набор мер образовательной политики для того, чтобы не только обеспечивать доступность начальной школы, но также улучшать результаты обучения¹⁰⁸. Действи-

¹⁰⁵ Goal 4 | Department of Economic and Social Affairs | Overview. URL: <https://sdgs.un.org/goals/goal4>

¹⁰⁶ Goal 4 | Department of Economic and Social Affairs | Targets and Indicators URL: https://sdgs.un.org/goals/goal4#targets_and_indicators

¹⁰⁷ Goal 4 | Department of Economic and Social Affairs | Progress and Info URL: https://sdgs.un.org/goals/goal4#progress_and_info

¹⁰⁸ UNESCO(2015) ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ 2000—2015 гг.: ДОСТИЖЕНИЯ И ВЫЗОВЫ. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232205_rus/PDF/232205rus.pdf.multi

тельно, для достижения Цели развития тысячелетия в области образования акцент был сделан на обеспечении доступа к образованию, то есть на привлечении детей на школьную скамью, путем:

- введения гарантий бесплатного образования;
- расширения сети школ за счет их строительства;
- введения программ условных денежных переводов и программ школьного питания для стимулирования спроса.

Сейчас меры политики направлены на то, чтобы повысить уровень предоставляемого образования, поставить в центр политики учителя и обеспечить вовлеченность учеников. Эти меры включают:

- повышение квалификации педагогов, уменьшение учебной нагрузки и наделение их особыми полномочиями;
- введение стандартов оценки знаний и развертывание системы оценивания;
- преподавание на местных языках.

Место сектора образования в общих объемах помощи в целях развития

В 2021 г. объем официальной помощи в целях развития (ОПР) в сектор образования составил 17 млрд долл. США, это примерно 7% от суммарных потоков помощи. Значение этого показателя стабильно с 2012 г. по настоящее время.

В 2021 г. доля сектора образования в группе «Социальная инфраструктура и сектор услуг» составила 16%, что является наименьшим значением с 2012 г., когда она находилась на уровне 19%¹⁰⁹. Снижение этой доли обусловлено увеличением ОПР в основном в сектор здравоохранения. Примечательно, что резкое снижение доли этого сектора в группе началось с 2020 г. под влиянием перераспределения ресурсов в связи с ответом на пандемию COVID-19.

Северная Африка и Западная Азия являются крупнейшим регионом-получателем ОПР в образование в 2021 г. (5,147 млрд долл. США). Можно отметить, что чем выше общестрановые расходы на образование, тем ниже в них доля ОПР. У таких стран, как Ливан и Судан, доля ОПР в общестрановых расходах на образование превышает 50% (см. табл. 6). Кроме того, чем в среднем выше ВВП страны, тем ниже доля ОПР в общестрановых расходах на образование.

¹⁰⁹ OECD Statistics. URL: <https://stats.oecd.org/>

Таблица 6

**Статистика по некоторым реципиентам ОПР,
млрд долл. США**

Страна	ВВП	Расходы государства на образование	ОПР	Доля ОПР в расходах государства на образование
Ливан	23,13	0,390897	0,246	62,93%
Судан	34,23	0,691446	0,365	52,79%
Палестина	18,04	0,9922	0,437	44,04%
Иордания	45,12	1,44384	0,719	49,80%
Марокко	142,87	9,643725	0,432	4,48%
Египет	424,67	10,531816	1,301	12,35%
Алжир	163,47	11,508288	0,146	1,27%

Источник: составлено автором на основе данных Всемирного банка и USAID

В 2021 г. объем ОПР в высшее образование превысил объем ОПР в среднее и начальное образование (5,99 млрд долл. США, 2,534 млрд долл. США и 4,049 млрд долл. США соответственно). За период с 2012 по 2021 г. объем ОПР в начальное образование остался на прежнем уровне, в то время как потоки ОПР в среднее образование увеличились на 21,7%, а в высшее образование — на 39,76%.

В секторе образования превалирует предоставление помощи на двусторонней основе. Так, в 2021 г. объем ОПР в рамках двусторонней помощи составил 12,143 млрд долл. США, в то время как в рамках многосторонней помощи — 5,01 млрд долл. США. Примечательно, что 33,34% всей двусторонней помощи приходится на Германию (4,049 млрд долл. США), 13,65% — на Францию (1,657 млрд долл. США), а 8,21% — на США (0,997 млрд долл. США)¹¹⁰. В этих странах, в особенности в Германии, большую долю предназначенной для образования ОПР составляют условия расходы на обучение. Это те средства, которые предназначаются студентам из развивающихся стран для обучения в высших учебных заведениях других стран. Таким образом, эти расходы возвращаются обратно в экономику страны-донора и не остаются в экономике развивающихся стран.

На долю Всемирного банка приходится больше половины всей многосторонней помощи — 2,847 млрд долл. США. Институты ЕС инвестировали в образование в 2021 г. 1,262 млрд долл. США, что делает эту организацию вторым крупнейшим многосторонним донором для сектора образования.

¹¹⁰ OECD Statistics URL: <https://stats.oecd.org/>

Важнейшие участники формирования приоритетов образовательной политики

Глобальные приоритеты образовательной политики формируются не только при участии национальных органов управления образованием, но также под большим влиянием международных организаций. Это такие организации, как ОЭСР, ЮНЕСКО, Всемирный банк, Программа развития ООН, Глобальное партнерство в интересах образования и ряд других. Инструменты влияния и зоны активности для каждой организации могут отличаться, но цель остается одной — оказать помощь и поддержку нуждающимся странам в развитии сектора образования в соответствии с глобальными целями развития.

ОЭСР в области образования выступает в качестве лидера по вопросам разработки образовательной политики, аналитических работ и образовательной статистики. Собственно, реализацией образовательных проектов или их финансированием ОЭСР не занимается. В своих отчетах ОЭСР публикует информацию о результатах работы национальных систем образования, влиянии обучения в разных странах, доступе, об участии и прогрессе в образовании, о финансовых ресурсах, инвестируемых в образование, а также об учителях, учебной среде и организации школ. Для сбора информации о качестве образования в разных странах под эгидой ОЭСР проводится мониторинг в виде таких программ, как PISA, TALIS, PIACC. Особую известность получила международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), в рамках которой измеряется способность 15-летних использовать свои знания и навыки в области чтения, математики и естественных наук для решения реальных жизненных задач.

Деятельность ЮНЕСКО в сфере образования заключается в проведении аналитических работ, продвижении повестки развития образования, определении успешных инициатив по актуальным вопросам развития образования, в частности по образованию девочек на основе принципов гендерного равенства.

Всемирный банк является крупнейшим многосторонним финансистом сферы образования в развивающихся странах. Всемирный банк строит свою работу на основе страновых стратегий в тесном взаимодействии с правительствами стран-заемщиков. Главной задачей Всемирного банка является оказание помощи 90 странам, в которых он осуществляет свою деятельность, в достижении 4-й Цели устойчивого развития.

Еще одним глобальным актором в секторе образования является Глобальное партнерство в интересах образования. Это партнерство представляет собой фонд, который аккумулирует средства стран — двусторонних доноров, направляя их на финансирование национальных проектов в об-

ласти образования. Собственного бюджета или ресурсной базы у этого партнерства нет, в работе оно опирается на экспертизу международных организаций и операционные возможности Всемирного банка.

Международные организации различаются размером бюджета, наличием или отсутствием научной школы, аналитическим потенциалом сотрудников. Развивающиеся страны при разработке национальных образовательных политик могут учитывать рекомендации, предлагаемые глобальными акторами, и заимствовать различные инструменты. В то же время именно сами развивающиеся страны несут ответственность за перспективы своего национального развития, качество человеческого потенциала и уровень образования.

Итоговые замечания

Сектор образования является важным направлением работы двусторонних и международных организаций содействия развитию. За последние пять десятилетий произошли существенные изменения в подходах к формированию международных приоритетов в развитии образования — «продуктивистский» взгляд, ставящий во главу угла приоритеты рынка труда и создание возможностей экономического роста, сменился на «девелопменталистский», согласно которому каждый человек имеет неотъемлемое право на получение образования. Ресурсы, направляемые в сектор образования в рамках данного подхода, призваны приносить общесистемные результаты прежде всего в долгосрочной перспективе. Вложения в сектор образования генерируют не только частную, но и общественную отдачу. В этой связи страны-доноры и международное сообщество уделяют особое внимание решению фундаментальных проблем в области образования. Серьезное внимание обращается на дискриминацию девочек, так как эта проблема является вызовом, решение которого требует комплексного подхода. Международное сообщество в лице таких организаций, как ОЭСР, ЮНЕСКО, Всемирный банк и другие, прибегает к утверждению различных международных рекомендаций. В 2015 г. сменился вектор этих рекомендаций: с предоставления всеобщего начального образования (Цели развития тысячелетия) на предоставление всеобщего качественного образования (Цели устойчивого развития). Объем международной помощи, направленной на образование, составляет менее десятой части всего объема помощи. Превалируют в этом секторе потоки ресурсов, выделяемых на двусторонней основе.

Вопросы для дальнейшего изучения

1. Каковы основные положительные внешние эффекты от вложений в образование?

2. Как увеличение показателя охвата учебными заведениями в развивающихся странах может помочь в решении проблемы бедности?
3. Каковы основные препятствия в полной реализации задачи полного охвата начальным образованием в беднейших странах?
4. С какими основными трудностями в реализации глобальной ЦУР 4 (обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех) сталкиваются органы управления образованием? Является ли ЦУР 4 достижимой с учетом того, что предшествующая ей Цель развития тысячелетия не была выполнена в полной мере?
5. Соответствует ли рост ОПР в среднее и высшее образование с 2012 по 2021 г. задачам в рамках ЦУР 4?

Список литературы

1. McCowan, T. (2019). The Role of Education in Development. In: Higher Education for and beyond the Sustainable Development Goals. Palgrave Studies in Global Higher Education. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-19597-7_2
2. Miguel Niño-Zarazúa, Aid, education policy, and development, International Journal of Educational Development, Volume 48, 2016, Pages 1–8, ISSN 0738-0593. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059315300225>
3. UNESCO (2017) POLICY PAPER 32 / FACT SHEET 44 • Reducing global poverty through universal primary and secondary education. URL: <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education.pdf>
4. ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ 2000–2015 гг.: ДОСТИЖЕНИЯ И ВЫЗОВЫ. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232205_rus
5. OECD (2022), Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>

ГЛАВА 7

НЕУСТОЙЧИВЫЕ И ПОСТКОНФЛИКТНЫЕ СИТУАЦИИ КАК ГЛОБАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ

■ Проблема, которая тревожит международное сообщество и требует комплексного подхода

В данной главе рассматривается такое явление, как неустойчивость стран и постконфликтные состояния (fragile and conflict situations—FCS), которые представляют собой одну и самых сложных и тревожных проблем в контексте развития. Будут показаны масштабы и истоки неустойчивости стран «fragility», объяснена важность этой проблемы в глобальном аспекте, рассмотрены стратегические подходы в отношении указанного явления, а также дана количественная оценка ресурсов помощи развитию для этих стран.

Масштабы и истоки проблемы неустойчивости и конфликтности

Так называемые «fragile states» или «fragile contexts» — это страны, регионы и сообщества, для которых характерна хроническая нестабильность, вооруженные и этнические конфликты и насилие. Во многих неустойчивых странах идут затяжные вооруженные конфликты на этнической или религиозной почве с многочисленными жертвами и значительным числом беженцев и перемещенных лиц. Для этих ситуаций типична слабость органов государственной власти и органов самоуправления, их неспособность обеспечивать базовые потребности населения и реагировать на кризисы. В литературе используется термин «несостоявшиеся государства» (failed states) применительно к таким странам. Уровень жизни населения в этих ситуациях крайне низок, высока зависимость от международной гуманитарной помощи. Люди, проживающие в странах в условиях неустойчивости «fragility», сталкиваются с продовольственными кризисами, подвержены в большей мере различным внешним угрозам и не защищены от них, у большинства из них отсутствует возможность получения трудового заработка в формальном секторе и получения об-

разования. В таких местах очень высокие показатели смертности, насилия, не соблюдаются права человека. На начало 2022 г., по подсчетам Всемирного банка, 501 млн человек проживали в условиях экстремальной бедности: количество этих людей сопоставимо с населением Европейского Союза.

Проблема неустойчивости стран «fragility» начала зарождаться в середине XX в., ее связывают с процессами деколонизации государств в Африке и Азии. Тогда начали появляться новые, еще не окрепшие государства, состояние которых усугублялось разными факторами:

- отсутствием необходимой социальной и производственной инфраструктуры, борьбой за природные ресурсы этих стран;
- отсутствием национального персонала государственного управления, борьбой за власть между различными политическими группировками;
- отсутствием национальной идентичности, конфликтами этнического характера в условиях мозаичности племенной структуры обществ;
- геополитической напряженностью и соперничеством между бывшими метрополиями и странами социалистического лагеря.

Самое большое число уязвимых стран находится в Африке. Однако нужно отметить, что отдельный геополитический фактор, который оказал влияние на распространение неустойчивости стран «fragility», – распад СССР. В результате этого события на карте мира появились новые государства, обострилась экономическая и социальная ситуация. Такие страны, как Таджикистан и Кыргызстан, оказались в ситуации политической неустойчивости и длительного периода поиска собственного ориентира для развития.

Сторонами напряженности в неустойчивых контекстах «fragile contexts» являются, как правило, различные группы людей, определяемые языком, религией, расой, этнической принадлежностью, национальностью, классом, кастой, кланом или районом происхождения. Напряженность может перерасти в конфликт из-за различных обстоятельств:

- конкуренции за природные и экономические ресурсы (например, вода для орошения);
- раздробленности руководства, слабости государственных контрольных механизмов и коррупции;
- слабой реакции на социальные и этнические проблемы и неразрешенные массовые протесты.

Международные организации дают различные определения понятию неустойчивости стран «fragility» (см. табл. 7). Под неустойчивым государством «fragile state» подразумевается государство, неспособное в течение продолжительного периода времени обеспечить свое само-

стоятельное функционирование и которое на грани прекращения существования ввиду различных внешних и внутренних факторов. Более широкое понятие неустойчивости государства «fragile context» включает в себя территориальные образования, в которых царит неустойчивый общественный, религиозный, экономический, политический контекст. В любом случае неустойчивость стран «fragility» ведет к общественной неустойчивости.

Таблица 7

**Определения неустойчивости стран «fragility»
или неустойчивой страны «fragile state»,
согласно некоторым организациям**

Организация экономического сотрудничества и развития	Fund for Peace	Всемирный банк
Сочетание подверженности риску и недостаточных возможностей государства, системы и/или сообществ справляться с этими рисками, поглощать их или смягчать.	Государство, которое теряет физический контроль над своей территорией или монополию на законное применение власти, которому присущи ослабление законных полномочий по принятию коллективных решений, неспособность предоставлять разумную общественную деятельность, а также неспособность взаимодействовать с другими государствами в качестве полноправного члена международного сообщества.	Государство, для которого выполняется хотя бы одно из следующих условий: — крайне слабая институциональная и политическая среда, оцениваемая показателем CPIA, значение которого не превышает отметки в 3,0; — проведение миротворческой операции ООН, поскольку это отражает решение международного сообщества о том, что для поддержания мира и стабильности в этом государстве необходимы значительные инвестиции; — бегство через границы 2000 или более человек на 100000 населения, которые на международном уровне рассматриваются как беженцы, нуждающиеся в международной защите, что сигнализирует о серьезном политическом кризисе или кризисе безопасности.

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР, Fund for Peace Всемирного банка

Организация Фонд для Мира (Fund For Peace) ежегодно публикует отчет по показателю Fragile State Index. Так, по состоянию на ноябрь 2023 г.

30 стран вошли в группы, которые отличаются высоким значением индекса неустойчивости государств (Fragile State Index- Alert, High Alert, Very High Alert)¹¹¹. В основном это африканские страны, некоторые страны Азии, а также Венесуэла. Лидеры этого антирейтинга – Сомали, Йемен, Южный Судан, Демократическая Республика Конго и Сирия. Всего в мире по этому рейтингу 18 стран находятся в устойчивом состоянии, 47 стран – в стабильном состоянии, а большинство стран (60) – в состоянии, предшествующем состоянию неустойчивости (см. рис. 15).

Фонд для Мира (Fund For Peace) проводит расчеты индекса неустойчивости на основе двенадцати ключевых политических, социальных и экономических показателей (работа аппарата безопасности, раздробленность элит, наличие массового недовольства в обществе, экономический спад, неравномерность развития, бегство людей и утечка мозгов, уровень легитимности государственной власти, уровень общественной деятельности, права человека и верховенство закона, а также демографическое давление, беженцы и вынужденные переселенцы, наличие внешнего вмешательства) и более 100 субиндексов.

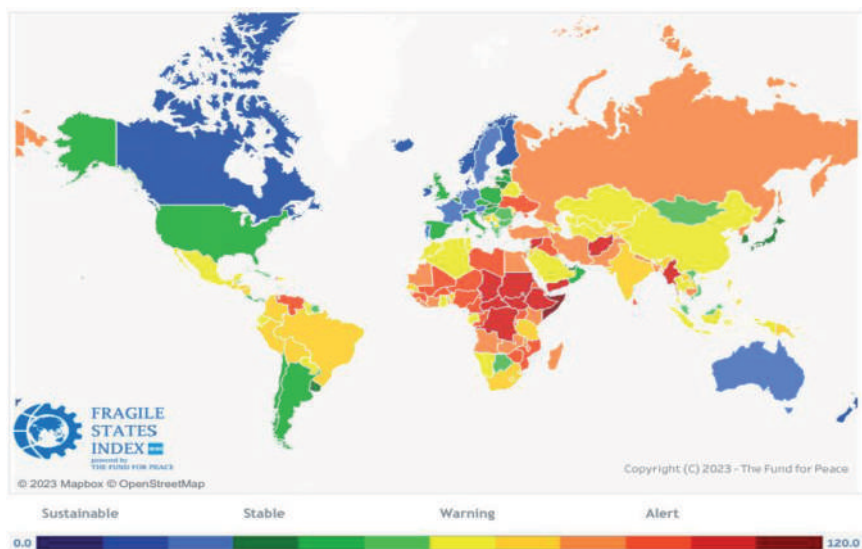


Рис. 15. Распространение неустойчивости стран «fragility» в мире по состоянию на 2023 г.

Источник: Fund For Peace

¹¹¹ Fragile States Index | The Fund for Peace URL: <https://fragilestatesindex.org/>

ОЭСР также ведет статистику неустойчивых стран «fragile states». В целом к неустойчивым странам «fragile states» ОЭСР причисляет 60 стран, в то же время к самым уязвимым государствам эта организация относит 15 государств, а именно Сомали, Южный Судан, Афганистан, Йемен, Центральноафриканская Республика, Демократическая Республика Конго, Чад, Сирия, Конго, Гаити, Бурунди, Судан, Эритрея, Ирак, Экваториальная Гвинея. Оценка неустойчивости стран «fragility» происходит на основании нескольких факторов: экономического, экологического, человеческого, политического, фактора безопасности и общественного.

Проблема неустойчивости стран «fragility» как глобальный вызов

Многие международные организации опубликовали свои стратегические документы и основные доклады о том, какими могут быть направления работы со странами, находящимися в состоянии неустойчивости «fragility». Проблема неустойчивости стран «fragility» носит глобальный характер и является всеобщей по ряду причин: (а) при долговременности и широкой распространенности создает риски массового нарушения прав человека; (б) генерирует в мире широкие волны экономических и социальных последствий в виде терроризма, неконтролируемой миграции и нелегальной торговли; (в) может иметь значительные негативные последствия для международной торговли (нарушение сложившихся мировых транспортных путей) и доступа к ресурсам; (г) создает потребность перенаправления ресурсов помощи для развития в сторону гуманитарной помощи, что снимает остроту гуманитарных проблем, но не решает проблем экономической отсталости. Смягчение неустойчивости государств и укрепление их потенциала по обеспечению безопасности и других основных общественных благ стали рассматриваться как непременное условие любых усилий в этой области. Решение проблемы неустойчивости стран «fragility» — многоаспектный подход, который требует тщательно продуманной совместной политики. Считается, что это самая сложная из всех задач в области развития. Она предполагает вмешательство в чрезвычайно сложный вопрос о том, как организуются общества сами по себе для решения фундаментальных социальных, экономических и политических проблем (в том числе в процесс «строительства государства» (state building)).

Примеры неустойчивых стран «fragile states»

Примером неустойчивых стран «fragile states» может послужить государство в Восточной Африке – Сомали. Три десятилетия гражданской войны, период отсутствия правительства и общественных институтов, голод и все вытекающие из этого последствия, в том числе пиратство в водах Индийского океана – все это сделало Сомали одной из самых неустойчивых стран в мире. Сомали занимает 2-е место в антирейтинге Fragile State Index.

Также одним из самых хрупких государств в мире является Афганистан. Значение Fragile State Index этого государства в 2022 г. составило 102,1 (максимальное значение в этом рейтинге – 111,7). Это государство в результате гражданской войны в 1992–1996 гг. стало возглавляться экстремистским военизированным движением вплоть до 2001 г., которое вновь вернулось к власти в 2021 г. Глобальные проблемы, с которыми сталкиваются граждане Афганистана:

- ограничение прав женщин, в том числе запрет на получение девочками школьного образования;
- экономический и гуманитарный кризис;
- военные преступления;
- высокие показатели наркотрафика (примерно 10% населения страны употребляют наркотики).

Афганистан – пример того, что к неустойчивым странам «fragile states» необходим особый подход и что огромные объемы помощи могут не гарантировать, что стране удастся выйти из затяжного нестабильного состояния.

Стабилизация неустойчивости стран «fragility» – глобальное общественное благо, которого человечеству на протяжении долгого времени не удастся достичь. Однако имеются случаи, когда страны все-таки выходят из этого положения.

В отчете Всемирного банка «Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty» отмечается, что 43 страны с самыми высокими показателями бедности относятся к странам, находящимся в неустойчивых и в постконфликтных ситуациях, и/или к странам Субсахарской Африки¹¹². В странах, сталкивающихся с неустойчивостью и постоянными конфликтами, уровень бедности за последнее десятилетие остался на уровне более 40%. В то же время в странах, не являющихся неустойчивыми, уровень бедности упал более чем наполовину. Вероятность того, что случайно выбранный человек в неустойчивой стране «fragile state» окажется бедным в 10 раз выше, чем если бы этот выбор проводили в любом другом государстве, которое не сталкивалось с признаками неустойчивости «fragility» за последние 20 лет. В 2022 г. на неустойчивые контексты

¹¹² World Bank (2020) Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/fragility-conflict-on-the-front-lines-fight-against-poverty>

«fragile contexts» приходится 73% людей, проживающих в экстремально бедных условиях, в то время как ожидается, что к 2030 г. на неустойчивые контексты «fragile contexts» будет приходится уже 86% этой группы людей, если текущие тенденции сохранятся и в будущем и не будет принято мер к решению проблем.

Терроризм и неустойчивость стран «fragility» также взаимосвязаны, поскольку таким государствам не хватает эффективного управления, безопасности и экономической стабильности. Это создает среду, в которой экстремистские идеологии могут укорениться, как, например, в Афганистане. Такие государства могут испытывать трудности с предоставлением базовых услуг и возможностей своим гражданам, что приводит к недовольству, которое может быть использовано террористическими группами. Решение проблемы неустойчивости посредством улучшения управления, экономического развития и социальной устойчивости имеет важное значение в борьбе с терроризмом и может быть достигнуто только объединенными усилиями местных сообществ и доноров международного развития.

Почти 78% всех беженцев, вынужденных покинуть свою страну, приходится на неустойчивые страны «fragile states», из них 25% — на неустойчивые, а 53% — на экстремально неустойчивые (см. рис. 16). Тяжелые условия жизни в своих странах заставляют 36% беженцев устремляться в развитые и развивающиеся страны, при том что 64% беженцев направляются в другие неустойчивые контексты «fragile contexts». Несмотря на то, что сначала многие страны открыто принимали беженцев, вскоре их политики стали ужесточаться, что приводит к большому потоку нелегальной миграции. Кроме того, в силу географического расположения на территории неустойчивых государств происходит более четверти всех природных катаклизмов. Слабость государственных механизмов и неспособность организовать адекватную реакцию привели к тому, что с 2019 по 2021 г. 46% всех погибших в результате природных катастроф пришлось на неустойчивые страны «fragile states». Проблема неустойчивости стран «fragility» также тесно связана с нарушением прав женщин и их положением в обществе. Так, в 2019 г. каждая третья женщина в неустойчивых странах «fragile states» была подвержена всякого рода насилию, в то время как в мире этот показатель составляет 1:4. Помимо этого, одна из частых проблем в таких государствах — неполучение или недополучение образования, в частности девочек.

Проблема неустойчивости стран «fragility» тесно связана с большими фундаментальными проблемами развития, которые стоят на повестке уже более нескольких десятилетий. Бездействие относительно этих проблем может только усугубить ситуацию, так как нестабильность стран может постепенно переноситься на близлежащие регионы, дестабилизируя их. Примером такой ситуации может стать вторжение исламистской группировки ХАМАС в Израиль 7 октября 2023 г.

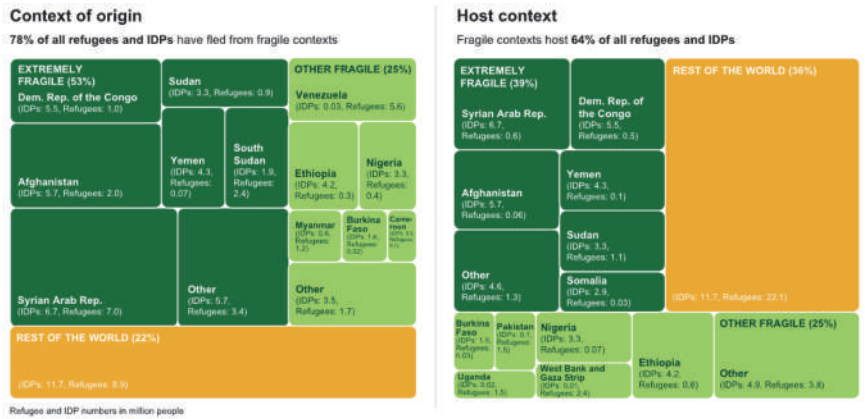


Рис. 16. Инфографика по вынужденной миграции в разных контекстах
Источник: States of Fragility 2023

В неустойчивых контекстах «fragile contexts» страдает большое количество людей, поэтому они находятся под пристальным вниманием международных организаций, в частности ООН, МНПО и преимущественно местных НПО. Существует также прямая корреляция между неустойчивыми контекстами «fragile contexts», конфликтами и экстремизмом, и это приводит к последствиям для безопасности в глобальном масштабе. Неустойчивость стран «fragility» усугубляет и гуманитарные потребности. Государству, которое не может выполнять свои обязанности перед собственными гражданами на нормальной основе, еще труднее реагировать на такие ситуации, как засуха или наводнение.

Государство не в один миг становится хрупким, этому предшествует череда различных обстоятельств. Участникам международного сообщества необходимо также тщательно проделывать совместную работу по построению диалога с государственными органами или иными группировками, контролирующими власть, и неправительственными организациями, находящимися в этих странах.

Стратегические подходы и этапы в работе с неустойчивыми странами «fragile states»

В настоящий момент не существует единственно верного и действенного решения проблемы неустойчивости стран «fragility». В литературе выделяют четыре основных вида стратегии доноров помощи развитию в работе с неустойчивыми контекстами «fragile contexts»: (а) оказание помощи развитию в рамках ОПР или оказание гуманитарной помощи, (б) наблю-

дательно-консультативное присутствие, (в) военное умиротворение, (г) комплексное вмешательство¹¹³.

Стратегии, основанные на оказании помощи развитию в рамках ОПР или оказании гуманитарной помощи, становятся более результативны для новых случаев неустойчивости и обычно осуществляются международными НПО или подразделениями ООН. Во многих случаях этот подход часто оказывается недостаточным с учетом происходящих фундаментальных процессов, ведущих к неустойчивости. Данная стратегия может иметь место в том случае, если в неустойчивых контекстах «*fragile contexts*» есть компетентные государственные органы, которые обладают достаточным потенциалом для того, чтобы использовать ресурсы помощи должным образом.

Наблюдательно-консультативное присутствие является еще одной формой мягкой стратегии в работе с неустойчивыми странами «*fragile states*». Ответственные лица в рамках таких стратегий могут только проводить наблюдения, предоставлять консультации местным учреждениям без каких-либо обязательств и отправлять свои отчеты в штаб-квартиру ООН. Редко, когда такая стратегия используется самостоятельно — как правило, она используется в рамках комплексного международного подхода.

Военное умиротворение занимает значительное место среди стратегий в работе с неустойчивыми странами «*fragile states*» ввиду обострения проблем безопасности, которая ставится под угрозу в этих государствах после военных переворотов, гражданских войн. В результате в таких государствах отсутствует легитимный устойчивый партнер, с которым доноры могут вести переговоры по стабилизации состояния государства. Существует также опасность возобновления конфликтов, которая возможна из-за агрессивной политики соседних стран. Нейтральные многонациональные вооруженные силы, например Миротворческие силы ООН, могут быть лучшими «поставщиками» безопасности для этих государств. В данный момент под руководством Департамента миротворческих операций осуществляется 11 миротворческих операций: 5 из них — в Африке, 4 — на Ближнем Востоке, 1 — в Европе и 1 — в Южной Азии. Кроме того, вооруженные силы могут помочь с доставкой помощи и взять на себя ведущую роль в некоторых проектах развития. Военное умиротворение может быть также встречено с недоверием со стороны местного населения, так как они могут восприниматься как оккупационные силы.

Комплексная стратегия сочетает в себе все предыдущие типы стратегий, а именно оказание помощи развитию, наблюдательно-консультативное присутствие и военное умиротворение. Комплексная стратегия призвана

¹¹³ Mentes, O., Hagerty, R.W. and Robinson, G., 2011. How to Stabilize Failing States: The Good, The Bad And The Ugly of International Intervention (Doctoral dissertation, Naval Postgraduate School).

увеличить эффективность каждой включенной в него стратегии, нивелируя их негативные последствия. Под комплексным подходом также понимается, что в неустойчивых контекстах «fragile contexts» будет проведен большой объем работы по строительству органов власти и поддержанию национального согласия. Однако такие мероприятия не являются гарантированной формулой успеха.

Выйти из состояния неустойчивости «fragility» государству крайне сложно, несмотря на различные стратегические подходы по борьбе с этим явлением. Однако такие ситуации бывают, хоть и происходит это достаточно редко. К странам, которые перестали быть неустойчивыми «fragile», относятся:

- государства-преемники Югославии;
- Таджикистан;
- Кыргызстан;
- Вьетнам.

Действия акторов развития в отношении неустойчивости стран «fragility»

Доноры отреагировали на глобальное состояние неустойчивых стран «fragile states» увеличением объемов официальной помощи в целях развития. Объем помощи от всех доноров в неустойчивые контексты «fragile contexts» достиг своего пика в 2020 г. и составил 91,4 млрд долл. США, что является самым высоким показателем за всю историю¹¹⁴.

В рамках этой общей суммы помощь членов Комитета содействия развитию ОЭСР составила 61,9 млрд долл. США, что на 5% больше, чем в 2019 г., и составляет 60% от выделяемой их странами помощи. Несмотря на возросшую ОПР на решение проблем неустойчивости стран «fragility» в 2020 г., ее доля в общей ОПР стран— членов Комитета содействия развитию ОЭСР находится на самом низком уровне с 2016 г. В чрезвычайно нестабильных условиях объем гуманитарной помощи, которая не входит в ОПР, в последние годы значительно возрос, превысив помощь развитию. Из объема ОПР в неустойчивые страны «fragile states» членов Комитета содействия развитию в 2020 г. 25% приходилось на гуманитарную помощь, 63% — на развитие.

В 2020 г. две трети ОПР членов Комитета содействия развитию были двусторонними, а одна треть была предоставлена в качестве основных взносов многосторонним организациям. Доноры Комитета содействия развитию направили 13,8 млрд долл. США из выделяемой их странами ОПР в виде локализованной ОПР, то есть ОПР, направляемой через не-

¹¹⁴ OECD (2022), States of Fragility 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en>

правительственные организации развивающихся стран и субнациональные и национальные правительства. За последние пять лет объем этой помощи увеличился, но она в большей степени ориентирована на другие нестабильные ситуации, чем на чрезвычайно нестабильные ситуации. Большая часть этой ОПР направляется через национальные правительства, при этом менее 1% направляется через субнациональные правительства и около 5% направляется неправительственным организациям, базирующимся в развивающихся странах.

Как не сработала финансовая помощь США в Афганистане

Афганистан с момента появления талибов в конце XX века и последующего захвата ими большей части территории страны стал считаться не только главным источником угрозы безопасности для южной части Центральной Азии, но также и базой международного терроризма. После событий 2001 г. США и НАТО осуществили массивную контртеррористическую операцию, которая давала начало огромным потокам ОПР в эту страну. Несмотря на это, в данный момент до 97% населения рискует оказаться за чертой бедности¹¹⁵.

Царящая в Афганистане коррупция в начале XXI в. в серьезной мере угрожала целостности государства. Главной целью чиновников Афганистана было не выполнение целей и задач своего ведомства, а расходование бюджетных средств в своих интересах. В стране имели место сети отношений, основанные на патронаже и личных связях и возглавляемые региональными полевыми командирами.

Однако вместо ликвидации этих сетей США укрепляли их, платя полевым командирам за поддержание мира. Это привело к тому, что граждане Афганистана, будучи и так осведомленными об этой национальной проблеме, вскоре стали еще более недовольны таким видом помощи. Результатом стало то, что в страну был направлен большой поток американских долларов, увеличилась инфляция, а граждане стали более доброжелательно относиться к экстремистскому военизированному движению.

В этой связи эксперты отмечают, что в таких странах, как Афганистан, помощь должна быть умеренной и фокусироваться на достижениях, а не на размерах грантов. Помощь развитию в неустойчивых странах «fragile states» – очень проблемный инструмент, потому что вместе с помощью приходят также определенные принципы, а в неустойчивых странах «fragile states» абсолютно не принимаются западные принципы организации экономической и общественной жизни¹¹⁶.

¹¹⁵ 97 percent of Afghans could plunge into poverty by mid 2022, says UNDP | United Nations Development Programme URL: <https://www.undp.org/press-releases/97-percent-afghans-could-plunge-poverty-mid-2022-says-undp>

¹¹⁶ Why America keeps building corrupt client states, The Economist URL: Why America keeps building corrupt client states

Важный пример взаимодействия через неправительственные организации имеется в Мьянме, которая в данный момент относится к числу неустойчивых со статусом High Alert в рейтинге, составляемым Фондом для Мира (Fund For Peace). Позиция Мьянмы в этом рейтинге – 12. В стране была развернута Национальная программа (National Community Driven Development Project), целью которой было предоставление технической помощи для укрепления доверия между местными общинами и правительством, с акцентом на предоставление необходимого потенциала и навыков для ускорения развития в бедных сельских районах, включая районы, затронутые вооруженным конфликтом¹¹⁷. В Йемене, который в данный момент располагается на 2-м месте в рейтинге по показателю Fragile State Index, работа неправительственных организаций осуществлялась через Социальный фонд развития (Social Fund for Development), охватывающий 14000 деревень. До 2014 г. программа обеспечила занятость в районах, где не хватало рабочих мест, и принесла пользу примерно для 4,5 млн человек: построила школы, улучшила доступ к образованию для девочек и состояние водоснабжения, а также поддержала программы микрофинансирования.

Итоговые замечания

Проблема неустойчивости стран и постконфликтной стабилизации является исключительно острой. Порядка 1,9 млрд человек в 2022 г. проживали в неустойчивых контекстах «fragile contexts», в то время как 501 млн человек проживали в условиях экстремальной бедности. Кроме того, 80% всех смертей в вооруженных конфликтах имели место в неустойчивых контекстах «fragile contexts». Международное сообщество не нашло пока общего стратегического ответа, какие действия необходимо предпринимать по отношению к неустойчивым контекстам «fragile contexts». Однако есть осознание того, что простое увеличение потока официальной помощи развитию и привлечение других финансовых ресурсов является недостаточным. Чтобы взять под контроль ситуацию, надо иметь понимание конкретных причин возникновения неустойчивости «fragility» в отдельных странах, понимание контекста стран для повышения эффективности отдельных проектов и подходов. Зачастую вынужденной стратегией по стабилизации хрупких и нестабильных государств является военное вмешательство нейтральными многонациональными вооруженными силами, налаживание стратегически необходимой инфраструктуры

¹¹⁷ State-NGO Partnerships Aid Development In Afghanistan, Myanmar and Yemen URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/03/22/state-ngo-partnerships-aid-development-in-afghanistan-myanmar-and-yemen>

в государстве. Важно устанавливать диалог между участниками процесса мира и развития.

Вопросы для дальнейшего изучения

1. Почему проблема неустойчивости в странах «fragility» возникает не только в странах с низким уровнем дохода, но и со средним уровнем дохода?
2. В чем особые риски реализации донорских программ развития в неустойчивых странах «fragile states»?
3. Как проблема неустойчивости стран «fragility» находит свое отражение в Целях устойчивого развития?
4. Почему одно лишь увеличение объемов финансовой помощи не решает проблему неустойчивости стран «fragility»?
5. Какие риски для международного сообщества несет в себе консервация неустойчивого состояния многих стран?

Список литературы

1. Mentes, O., Hagerty, R. W. and Robinson, G., 2011. How to Stabilize Failing States: The Good, The Bad And The Ugly of International Intervention (Doctoral dissertation, Naval Postgraduate School).
2. Fragile States Index | The Fund for Peace URL: <https://fragilestatesindex.org/>
3. OECD (2022), States of Fragility 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en>.
4. State-NGO Partnerships Aid Development In Afghanistan, Myanmar and Yemen URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/03/22/state-ngo-partnerships-aid-development-in-afghanistan-myanmar-and-yemen>
5. Why America keeps building corrupt client states, The Economist URL: <https://www.economist.com/international/2021/08/22/why-america-keeps-building-corrupt-client-states>
6. World Bank (2020) Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/fragility-conflict-on-the-front-lines-fight-against-poverty>

Электронное издание сетевого распространения.
Оригинал-макет — А. В. Плотников. Оформление обложки — А. В. Плотников.
6,0 печ. л. Опубликовано xx.xx.2024.
Издательство «ЭФ МГУ имени М. В. Ломоносова»;
www.econ.msu.ru; +7 (495) 939-17-15

**МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА
«МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА»**

Методическое пособие
**«Актуальные вопросы содействия
международному развитию»**

ISBN 978-5-907690-51-6

