

Основные характеристики российской политики в области СМР

Д.А. Биричевский, И.А. Сафранчук

Биричевский Дмитрий Анатольевич — к.полит.н., заместитель директора, Третий департамент Азии Министерства иностранных дел Российской Федерации

Сафранчук Иван Алексеевич — к.полит.н., заместитель руководителя, Институт актуальных международных проблем Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации; доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО (У); E-mail: latuk.info@gmail.com

Россия в последние десять лет стала донором программ содействия международному развитию. Российские бюджеты на цели СМР постоянно росли и стабилизировались на уровне 500 млн долл. США в год. Хотя российский бюджет на цели СМР следует признать относительно скромным, если сравнить его с крупными традиционными донорами или лидерами из числа новых доноров, такими как Китай и Индия, тем не менее он позволяет России играть заметную роль в программах СМР, особенно в региональном масштабе. В 2008–2009 гг. традиционные доноры сократили бюджеты на СМР из-за финансово-экономического кризиса, а Россия, наоборот, увеличила бюджет на цели СМР. Тем не менее механизмы расходования средств на цели СМР нуждаются в дальнейшем совершенствовании для максимальной отдачи. В России продолжаются экспертные и межведомственные дебаты по этому поводу. В статье анализируется современная статистика по российским программам СМР, обобщаются основные черты российской политики в области СМР, формулируются предложения по повышению эффективности этого направления национальной политики.

Ключевые слова: содействие международному развитию, российская помощь, новые доноры

Key words: International development assistance, Russia's aid, rising donors

В последние пять лет Россия все увереннее позиционирует себя как страна-донор в сфере содействия международному развитию (СМР). Можно утверждать, что с 2007 г., когда президентом Российской Федерации была одобрена Концепция участия России в СМР, наша страна официально перестала быть получателем международной помощи и обрела статус нового международного донора.

Изменение статуса влечет за собой ряд последствий. Во-первых, к этому непросто привыкнуть как государственным чиновникам, так и обществу. В условиях, когда финансирование международной деятельности госструктур остается на достаточно низком уровне, проводить линию на финансовое участие в тех или иных мероприятиях — дело не из легких. Ряд общественно значимых проектов, особенно в регионах, выстроен таким образом, что местные власти, НПО или НИИ ожидают помощи из-за рубежа. Подобный инерционный подход все еще достаточно силен. Нужны годы, чтобы изжить привычку, сменить философию — мол, мы теперь «большие и сильные». При объективных бюджетных трудностях привить новое мышление получается не всегда.

Еще труднее понять, в отсутствие соответствующего опыта, как рачительно и эффективно использовать выделяемые на СМР средства, чтобы достойно выглядеть на международной арене и действовать в соответствии с национальными интересами.

Апробированных механизмов и уполномоченных структур, позволяющих проводить системную политику СМР, пока не существует. Какова же ситуация на сегодняшний день?

Анализ статистических данных позволяет определить характерные черты российского участия в СМР:

1. Увеличение абсолютных объемов финансирования на цели СМР. В 2004 г. объем такого финансирования составлял 100 млн долл. США. В последующие годы финансирование увеличивалось. Рекордным по объемам финансирования стал 2009 г. — 785 млн долл. США. В 2010—2012 гг. объем финансирования стабилизировался на уровне около 500 млн долл. США

2. Естественным приоритетом для России является финансирование программ СМР на постсоветском пространстве. Вместе с тем, являясь членом «Группы восьми» и активным участником организаций системы ООН, работающих в сфере развития, Россия выполняет свои обязательства по содействию странам Африки и наименее развитым государствам Азии. Согласно статистике, на регион Восточной Европы и Центральной Азии приходится 28% финансирования (в 2011 г.). Еще 28% приходится на регион Африки южнее Сахары, 20% — на Латинскую Америку, 12% — на Южную Азию, 9% — на Восточную Азию и АТР, 3% — на Ближний Восток и Северную Африку. Эти данные свидетельствуют о диверсифицированном характере российской помощи, нацеленности на выполнение принятых обязательств как ответственного и цивилизованного донора, пусть пока еще не слишком крупного. Одновременно по двусторонним каналам оказывается гуманитарное содействие партнерам по СНГ и другим странам, предоставляются льготные кредиты под отдельные проекты (например, кредит Белоруссии в объеме 2 млрд долл. в 2009 г.). Но в статистике Официальной помощи развитию, принятой в ОЭСР, это не учитывается, хотя и наглядно демонстрирует российские приоритеты.

3. В 2004 г. 90% выделяемых средств распределялись на программы многостороннего характера, и только 10% — на программы двустороннего сотрудничества между Россией и отдельными странами. В следующие годы это соотношение постепенно менялось. В 2011 г. соотношение между многосторонними и двусторонними программами составило 60/40. Найден ли здесь оптимальный баланс? Требуются серьезные расчеты. С одной стороны, двусторонняя помощь кажется более адресной и целевой, с другой — не всегда реципиенту удобно получать содействие напрямую.

4. Несмотря на увеличившиеся после 2007 г. объемы российской помощи, в совершенствовании правовой и организационной базы содействия зарубежным странам наблюдается минимальный прогресс. В 2007 г. приняты Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию и План мероприятий по ее реализации на 2008—2010 гг. К сожалению, не все пошло так, как было задумано. Во многом это связано именно с отсутствием уполномоченного госоргана, координирующего СМР. Межведомственное согласование реализации упомянутого Плана и дальнейших шагов по выстраиванию работы в сфере СМР проходило непросто. По каждому взносу в международную организацию или двустороннему проекту требуется распоряжение правительства, для подготовки которого необходимо много времени и усилий, прежде всего бюрократического характера, что препятствует оперативности и маневренности.

Поэтому, несмотря на существенное увеличение финансирования программ СМР, Россия пока не сумела превратить СМР в эффективный инструмент своей внешней по-

литики. В результате политическая и практическая отдача от российской СМР остается ниже тех ожиданий, которые возлагались на эту форму работы.

На международных форумах Россия заявляет о своей возросшей роли как донора международного развития и о принятии существенных финансовых обязательств в области СМР. И это абсолютно правильно. Необходимо, чтобы мир привыкал к этому статусу России. Важно постоянно подкреплять делами данный политический тезис, повышая свой профиль в СМР, привлекая к этой деятельности российские компании. С точки зрения объемов, выделяемых на СМР другими странами, 0,5 млрд долл., которые Россия выделяет в последние годы, — «капля в море». Другое дело, что и эти деньги должны работать на наше сотрудничество с развивающимися странами, способствовать освоению новых ниш на этих рынках.

После утверждения Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию заместитель министра финансов С.А. Сторчак заявил: «...в концепции закладывается революционный принцип для России... — помогая соседям, бедным странам, страна помогает прежде всего себе». Эти слова необходимо понимать не как призыв к альтруизму, а именно как наличие существенной прагматической составляющей в российском участии в СМР. В Концепции эта составляющая четко прослеживается. Общий подход, «дух» Концепции состоит в том, что СМР позволяет: 1) получить политические дивиденды (укрепить международный авторитет в целом и позиции в отдельных регионах, наладить связи с местными политическими элитами и обществами), 2) снизить внешние риски (за счет решения базовых социальных и экономических проблем, которые могут привести к социальным и политическим потрясениям с региональными последствиями), 3) содействовать отечественному бизнесу в доступе на рынки товаров и услуг, в укреплении его позиций на внешних рынках.

Это и есть ответственный с точки зрения национальных интересов подход. Однако между теорией и практикой порой бывают несовпадения. Важно это осознать и подумать над тем, как скорректировать ситуацию.

Конечно, за пять лет, прошедших после принятия Концепции, трудно ожидать существенных политических и экономических дивидендов. Ведь другие традиционные доноры не сидят сложа руки. Реципиенты привыкли к своим давним партнерам, привыкли к стабильности. Кроме того, такие новые доноры, как Китай, активно вкладываются в международную помощь, действуя в собственных национальных интересах. Именно поэтому при рассмотрении вопросов распределения российских средств на цели СМР ключевую роль в принятии решений должно играть внешнеполитическое ведомство. Неуместен «технический» подход, не учитывающий весь комплекс интересов страны.

Все это происходит на фоне того, что Россию в международном сообществе уже воспринимают как нового донора. Контакты с представителями традиционных и новых доноров, а также с реципиентами международной помощи позволяют сделать вывод, что российский потенциал в области СМР в международном сообществе даже переоценивается. Все это ведет к завышенным ожиданиям в отношении России как со стороны традиционных доноров (которые бы хотели переложить на Россию часть финансового бремени), так и со стороны реципиентов (которые рассчитывают получить российское финансирование, понимая, что у развитых государств наступил период «донорской усталости»).

В этих условиях внешнеполитические приоритеты и установки должны быть определяющим фактором при принятии решений. Российские приоритеты, изложенные в обновленной в 2013 г. Концепции внешней политики страны, должны отражаться в реальных проектах, финансируемых Россией.

В случае с партнерами по «клубу доноров» ясность в приоритетах и практике их реализации необходима для минимизации попыток западных партнеров привлечь Россию к финансированию тех программ и проектов, которые соответствуют их философии и интересам. Практика СМР отражает политические и социально-экономические установки и подходы стран-доноров. В чем-то мы совпадаем — в частности, в необходимости реализации Целей развития тысячелетия ООН. Однако зачастую программы помощи становятся программами экспорта модели развития и практик решения проблем на основе опыта донора. В самом широком виде это приводит к тому, что СМР при доминировании традиционных доноров имеет тенденцию к превращению в «программы вестернизации». Новые доноры вообще и Россия в частности сами имеют опыт реципиентов и поэтому хорошо знают отрицательные черты практики работы традиционных доноров. При этом традиционные доноры воспринимают новых доноров прежде всего как нового игрока, которого надо сразу заставить работать по правилам. Традиционные доноры стремятся переложить на новых доноров «часть глобальной ответственности», понимая при этом подключение новых доноров к финансированию их прежних программ, основанных на их же концептуальных подходах и практических интересах. Причем дело не столько в деньгах, а в том, чтобы новые доноры вели себя ответственно, понятно, прозрачно.

России желательно избегать трений с традиционными донорами. Во-первых, это негативно скажется на имидже. Традиционные доноры, обладая значительным влиянием на международное информационное пространство, могут предпринимать попытки дискредитировать Россию как донора СМР. Здесь важно, солидаризируясь с «общечеловеческими» программами, устраняться от финансирования тех инициатив, которые противоречат российским концептуальным установкам и практическим интересам.

В восприятии реципиентов Россия обладает гораздо более значительным ресурсом, чем она в действительности может предложить. Поэтому имиджевый эффект от донорства должен быть выверенным, точечным, ориентированным на потребности получателя помощи, но продвигающим одновременно и интересы донора.

Конечно, при формулировании приоритетов и собственной линии в области СМР Россия также может не оправдать ожиданий отдельных реципиентов и спровоцировать недовольство с их стороны. Однако философия СМР состоит в том, что — в теории — реципиент подстраивается под возможности донора, если это согласуется с его национальными интересами. Суверенное право отказать от помощи незыблемо. В идеале было бы хорошо смоделировать ситуацию, при которой среди реципиентов возникает конкуренция за «доброе» донора, но в этом деле важно не перегнуть палку, иначе получатель помощи уйдет к другому партнеру.

Резюмируя, можно сформулировать следующие предложения, нацеленные на повышение эффективности российских усилий в области СМР:

- 1) Практика последних лет показала недочеты существующей системы распределения российских средств на цели СМР. Нужен межведомственный консенсус и политическая воля руководства страны, чтобы повысить эффективность российских донорских усилий. Оптимальным в этом смысле видится предложение о формировании самостоятельного Агентства международного развития или наделение этими функциями Россотрудничества.
- 2) Концептуально необходимо определиться со структурой нашей помощи развитию. Изучить опыт ведущих западных государств. Попытаться рассчитать оптимальную долю безвозмездных грантов, проектов технического содействия с привлечением российских специалистов и компаний и беспроцентных (или льготных по международным меркам) займов, желательно в рублях. Можно обратиться к

опыту Японии, где подобная система доказала свою жизнеспособность на протяжении десятилетий.

3) На общемировом фоне российский взнос на цели СМР остается достаточно скромным. Так же скромно он выглядит на фоне расходов таких новых доноров, как Индия и Китай. Поэтому распределение российского взноса на многие десятки программ по принципу «понемногу на все» не даст существенной практической отдачи. Целесообразно около половины взноса направлять на пять-семь приоритетных проектов на постсоветском пространстве, которые были бы заметны, успешны и однозначно воспринимались как «российские проекты» элитами и обществами в странах-реципиентах, а также международным сообществом в целом.

4) Следует синхронизировать усилия в области СМР с общими усилиями России в области публичной дипломатии. В связи с этим целесообразно, чтобы МИД и Россотрудничество имели более существенные полномочия при определении конкретных направлений расходования средств по линии СМР.

В заключение хотелось бы отметить, что только стратегическое мышление и последовательная реализация программ СМР дадут результаты, причем более существенные в среднесрочной и долгосрочной перспективе, чем в краткосрочной. Россия как донор СМР может играть существенную и позитивную роль и в достижении общемировых гуманитарных целей, и в реализации собственных прагматических интересов. Баланс между этими двумя задачами постепенно складывается, но еще будет корректироваться. Только технические, сугубо прагматичные решения могут принести больше вреда в среднесрочной перспективе, чем пользы в краткосрочной. При реализации программ СМР необходим учет широких интересов государства. Причем интересы государства должны сочетаться с настроениями и устремлениями частного сектора.