Национальные практики реализации политики содействия развитию

Российский механизм международной помощи: незавершенный проект

М.О. Ермолов

Ермолов Михаил Олегович — к.э.н., заместитель начальника Управления содействия международному развитию, Федеральное агентство «Россотрудничество»; Российская Федерация, 125009, Москва, ул. Воздвиженка, д. 18/9; E-mail: ermolov2043@yandex.ru

Российский механизм международной помощи пока нельзя считать полностью созданным, результатом чего является преимущественное использование каналов доставки помощи, принадлежащих и управляемых международными организациями, и слабость собственных каналов реализации программ помощи.

Как следствие, при значительных расходах бюджета и частного сектора на цели содействия международному развитию в последнее десятилетие Россия пока не смогла получить соответствующих этим расходам выгод в виде позитивного развития взаимоотношений с некоторыми ближайшими соседями и соответствующего развития экономических отношений.

Основным результатом двух утвержденных президентом Российской Федерации документов концептуального характера 2007 и 2014 гг. в сфере содействия международному развитию явилось понимание того, что эту область необходимо рассматривать в качестве одного из направлений внешнеполитической деятельности. Однако из-за отсутствия необходимого набора распорядительных решений Россия остается единственным государством среди крупных стран-доноров, у которого отсутствует специфический законодательный акт, регламентирующий основные понятия в сфере содействия международному развитию, цели и задачи, распределение полномочий государственных органов по регулированию, принятию и исполнению решений, функции национального оператора, принципы планирования расходов.

Важнейшие из заявленных в концептуальных документах целей российского содействия международному развитию носят глобальный, альтруистичный и размытый характер и вряд ли могут быть достигнуты имеющимися в распоряжении ограниченными ресурсами. В силу значительной накопленной инерции проведения операций двустороннее сотрудничество России со странами — получателями помощи осуществляется на основе решений, принимаемых по конкретным потребностям, а долгосрочное программно-целевое планирование не применяется.

В статье рассмотрено создание национального механизма международной помощи на основе его важнейших элементов — нормативной базы, терминологии, целеполагания, планирования, способов принятия решений, каналов доставки помощи, учета и оценки, а также информационного обеспечения. Показано, что формирование основных компонентов не завершено, несмотря на запущенный в середине 2000-х годов процесс создания национального механизма международной помощи в сочетании с инструментами «мягкой силы».

На основании сравнительного анализа нормативных актов сформулированы предложения относительно создания недостающих элементов механизма оказания содействия международному развитию в интересах повышения его эффективности и результативности.

Ключевые слова: международная помощь, содействие международному развитию, национальный механизм

Целью подготовки настоящей статьи является необходимость проанализировать результаты формирования национального механизма оказания международной помощи за последние 10 лет и предложить для обсуждения меры, которые позволят усовершенствовать этот механизм. Не претендуя на полное освещение указанных вопросов, автор рассматривает в первую очередь нормативное обеспечение механизма международной помощи, поскольку всесторонний анализ экономических и политических аспектов, зарубежного опыта и других проблем возможен только в рамках более масштабного междисциплинарного исследования.

По данным, предоставляемым Минфином России в ОЭСР, только официальная помощь развитию из России составила в 2013 г. около 713 млн долл. (табл. 1). Реальные же объемы российского содействия международному развитию (далее СМР) во много раз превышают заявляемые расходы на официальную помощь развитию. Например, в 2012 г. были списаны государственные долги перед Россией со стороны Киргизии — около 0,5 млрд долл.¹, и со стороны КНДР — около 10 млрд долл.², объем которых не попал в официальную отчетность. Ввиду отсутствия полной отечественной статистики по объемам предоставленной и получаемой помощи для оценки тенденций и статуса РФ в этой области можно пользоваться зарубежными источниками. По расчетам специалистов Центра глобальных правовых исследований Библиотеки Конгресса США [Roudik, Isajanyan, 2011] и российских исследователей [Рахмангулов, 2010, с. 196], примерно в 2006 г. Россия сменила фактический статус в сфере СМР с реципиента на донора, компенсировав Всемирному фонду по борьбе со СПИДом 217 млн долл.

Таблица 1. Официальная помощь развитию из России, млн долл. США

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Официальная помощь развитию, всего	472,4	479,0	465,0	713,7
в т.ч. двусторонняя	302,1	240,4	214,7	361,8
Африка	н. д.	33,1	28,1	70,3
Азия	н. д.	73,0	127,8	199,8
Америка	н. д.	75,6	20,6	39,2
Другие регионы	302,1	42,7	19,3	8,4

Источник: [OECD, 2014].

Несмотря на высокую долю двусторонних операций — около 50% в официальной помощи развитию, ее основной объем предоставляется по каналам доставки, принадлежащим и управляемым международными организациями вследствие недостаточной развитости собственных каналов реализации программ помощи. Из-за этого при значительных расходах бюджета на цели содействия международному развитию в последнее десятилетие Россия пока не смогла получить в полном объеме соответствующих этим расходам выгод в виде позитивной динамики политических связей с ближайшими соседями и соответствующего развития экономических отношений.

¹ Орешкин А. Правительство Киргизии (КР) надеется облегчить нагрузку на республиканский бюджет путем списания внешней задолженности страны // Российская газета. 2012. 7 ноября. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/11/07/dolgi-kirgizii.html> (дата обращения: 24.04.15).

² Козловский В. РФ простила КНДР долг // Российская газета. 2012. 18 сентября. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/09/18/dolg-site.html> (дата обращения: 24.04.15).

Например, на пространстве СНГ, являющегося регионом приоритетного внимания для российской внешней политики, наряду с безусловно успешным проектом создания Евразийского экономического союза, имеются страны, отношения с которыми в экономической и политической сфере переживают далеко не лучшие времена и оказывают влияние на внешнюю безопасность России. Особое значение данный факт приобретает в свете того, что ряд государств — Грузия, Украина, Молдова и Туркменистан — еще во времена плановой экономики в той или иной форме получали ощутимую экономическую помощь со стороны России. При сохранении в 2000-е годы экономической поддержки этих государств далеко не последнюю роль в охлаждении отношений сыграло отсутствие в России национального механизма реализации международной помощи в сочетании с другими инструментами, относящимися к категории «мягкой силы».

Нормативная база

Исключительными полномочиями по принятию решений о предоставлении «дотаций, субсидий, оказанию иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет», обладает правительство Российской Федерации. Эти полномочия определены ст. 28 Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997³.

Данные полномочия охватывают все типы безвозмездной помощи экономическим субъектам как внутри Российской Федерации, так и вовне. Принимаемые решения могут относиться к отдельным проектам — распоряжениям правительства или к комплексным мероприятиям, объединенным в государственные программы разного уровня. Примерами первого типа решений являются распоряжения правительства по реализации проекта «Улучшение благосостояния 1 млн человек сельского населения, проживающего в 9 районах Республики Таджикистан»⁴ и проекта «Социально-экономическое развитие населенных пунктов, расположенных вблизи радиоактивных хвостохранилищ в Киргизии»⁵.

Важнейшими полномочиями в сфере планирования федерального бюджета обладает Минфин России, который на основании ст. 165 Бюджетного кодекса планирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета, осуществляет сотрудничество с международными финансовыми организациями и утверждает коды бюджетной классификации РФ⁶.

В соответствии с поручениями президента Российской Федерации и правительства в 2007 г. была разработана и утверждена Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию⁷ (далее Концепция-2007), которая яви-

³ Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.97. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12106440/> (дата обращения: 24.04.2015).

⁴ Распоряжение Правительства РФ № 1796-р от 11.09.14. Режим доступа: <http://government.consultant.ru/page.aspx?3651190> (дата обращения: 24.04.2015).

⁵ Распоряжение Правительства РФ № 2098-р от 22.10.14. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/10/24/oon-site-dok.html> (дата обращения: 24.04.2015).

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.98. Режим доступа: http://base.garant.ru/12112604/1/#block_11111 (дата обращения: 24.04.2015).

⁷ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Режим доступа: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571fef3d5281fe45c32573050023894f (дата обращения: 24.04.2015).

лась, по сути, первым программным документом Российской Федерации в сфере СМР. До ее принятия федеральные органы исполнительной власти — МИД, Минфин, МЧС и другие — действовали по отдельным поручениям правительства, исходя из необходимости решить какую-либо конкретную задачу.

При определении целей российского СМР Концепция-2007 опиралась на программные документы ООН, включая Цели развития тысячелетия. Цели СМР включали воздействие на общемировые процессы для формирования стабильного порядка, ликвидацию бедности, преодоление последствий катастроф, содействие процессам демократизации, развитие политических и культурных связей, формирование добрососедских отношений с государствами по периметру российских границ, развитие торгово-экономического сотрудничества и процессов экономической интеграции, укрепление авторитета Российской Федерации.

В Концепции-2007 выдвигались амбициозные задачи по созданию национального механизма СМР: создание необходимой нормативно-правовой базы, выбор приоритетных направлений, создание каналов взаимодействия со странами-партнерами и международными организациями, разработка механизмов доведения помощи на двусторонней и многосторонней основе, вовлечение заинтересованных национальных участников со стороны НПО и бизнеса.

Признавалось, что устойчивое социально-экономическое развитие стран является необходимым элементом современной системы коллективной безопасности, а увеличение бюджетных расходов на СМР отвечает интересам Российской Федерации. В дополнение к расходам на списание задолженности по ранее предоставленным СССР кредитам предусматривалось первоочередное использование инструментов национальной системы СМР в форме двусторонней помощи. По мере накопления опыта и достаточного объема российского СМР Концепция-2007 предусматривала учреждение специализированного государственного института и использование специальных программ и инструментов помощи. Предполагалось, что объем СМР в денежной форме будет иметь устойчивую тенденцию к росту и в будущем достигнет рекомендуемой ООН величины 0,7% ВВП. До создания этих предпосылок Концепция-2007 предусматривала, что российское СМР будет осуществляться главным образом на многосторонней основе — путем внесения добровольных и целевых взносов в международные финансовые и экономические организации.

Для практического выполнения идей, заложенных в Концепции-2007, в конце 2007 г. Министерством финансов был подготовлен подробный план мероприятий, который не был утвержден правительством и остался в статусе проекта. Из-за этого оказались невыполненными такие важнейшие положения Концепции-2007, как увеличение расходов на СМР до 0,7% ВВП, первоочередное использование инструментов национальной системы в форме двусторонней помощи, переход на трехлетнее планирование расходов на СМР, создание системы учета СМР, внесение необходимых поправок и терминов в Бюджетный кодекс для планирования расходов на СМР, формирование механизма взаимодействия с частным сектором в этой сфере.

В 2014 г. была утверждена обновленная Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере СМР (далее Концепция-2014)⁸, в которой были подтверждены основные цели предыдущей Концепции-2007 и сделан акцент на адресные двусторонние программы оказания помощи. Была отмечена необходимость аргументи-

⁸ Указ Президента РФ № 259 от 20.04.14 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70540588/> (дата обращения: 24.04.2015).

рованного выбора государств — получателей помощи исходя из положений Стратегии национальной безопасности РФ и Концепции внешней политики РФ. Обе концепции 2007 и 2014 гг. по своему определению представляют собой систему взглядов на содержание и основные направления политики Российской Федерации в области СМР, и требуют для своей реализации плана соответствующих мероприятий, финансового и организационного обеспечения, а также не предписывают создания плана исполнительных мероприятий.

В качестве региональных приоритетов Концепция-2014 также указывает страны СНГ, Республику Абхазия, Республику Южная Осетия и другие государства, осуществляющие добрососедскую политику по отношению к Российской Федерации. Элементом новизны является приоритетность основных направлений СМР, которые отвечают национальным интересам России — повышение качества работы систем государственного управления и улучшение условий для торгово-инвестиционной деятельности.

Принципиально новым тезисом Концепции-2014 стало утверждение о том, что реализация государственной политики Российской Федерации в сфере СМР рассматривается в качестве одного из направлений внешнеполитической деятельности, а ее механизм составляют государственные программы РФ и Комиссия РФ по вопросам СМР, которая должна быть создана в целях обеспечения координации действий федеральных органов исполнительной власти в этой области и подготовки предложений президенту РФ.

Хотя в Концепции-2014 зафиксирован тезис о том, что СМР является одним из направлений внешнеполитической деятельности и осуществляется в соответствии с Концепцией внешней политики РФ, по состоянию на апрель 2015 г. в списке полномочий МИД, утвержденных Указом Президента РФ, нет функций, относящихся к нормативно-правовому регулированию и выработке политики в сфере содействия международному развитию⁹. В положениях о Минэкономразвития России¹⁰ и Минфине России¹¹ также отсутствуют полномочия указанных ведомств по регулированию российского СМР. Из этих данных можно сделать вывод, что в российском механизме оказания содействия международному развитию пока не сформирован институт уполномоченного органа в сфере СМР.

До настоящего времени Россия не может реализовать задачу выполнения комплексных страновых программ помощи, поскольку не утверждена на нормативно-правовом уровне система распределения ответственности органов исполнительной власти в сфере содействия международному развитию. Также не создана Комиссия по вопросам СМР, которая призвана координировать деятельность органов исполнительной власти, и нет государственного агентства, предоставляющего двустороннюю помощь по среднесрочным и долгосрочным программам.

Россия остается единственным государством среди крупных стран-доноров, у которого отсутствует специфический законодательный акт, регламентирующий основные понятия в сфере СМР, цели и задачи, распределение полномочий государственных органов по регулированию, принятию и исполнению решений, функции национального оператора, принципы планирования расходов. В качестве примера такого регулиро-

⁹ Указ Президента РФ № 865 от 11.07.04 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136105/> (дата обращения: 24.04.2015).

¹⁰ Постановление Правительства РФ № 437 от 05.06.08 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12160901/> (дата обращения: 24.04.2015).

¹¹ Постановление Правительства РФ № 329 от 30.06.04 «О Министерстве финансов Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136348/> (дата обращения: 24.04.2015).

вания можно привести законотворческую деятельность Казахстана, где после утверждения в апреле 2013 г. концепции в декабре 2014 г. был принят закон «Об официальной помощи развитию»¹². Этот закон детально определяет компетенцию правительства, уполномоченного министерства (МИД) и других органов власти, оператора программ помощи, формы реализации.

Терминология

В Концепции-2007, в Концепции-2014 и в других нормативных документах нет определения термина «содействие международному развитию», вследствие чего затруднен поиск согласованной позиции между органами исполнительной власти относительно распределения полномочий в этой сфере. В отсутствие четкого нормативного определения значение данного термина может быть установлено путем толкования на основе анализа содержания и форм участников практической работы.

Необходимо отметить, что данный термин стал употребляться примерно в середине 2000-х годов в качестве альтернативы термину «официальная помощь развитию», который используется большинством стран-доноров и имеет четкое определение в ОЭСР. По мнению автора, сложившаяся практика употребления термина «содействие международному развитию» позволяет сделать вывод, что его значение шире, чем у термина «официальная помощь развитию», и включает другие потоки помощи — другую официальную помощь, частные инвестиции и гранты.

В практике других государств используются различные термины, обозначающие добровольный перевод ресурсов из одной страны в другую с тем, чтобы хотя бы часть ресурсов использовалась для поддержки экономического развития, — “international aid”, “foreign assistance”, “overseas aid”, “development aid”, “development assistance”. С 1969 г. унификацией терминологии и учета различных видов международной помощи занимается Комитет содействия развитию ОЭСР. При этом из-за отсутствия нормативного определения многие термины в российской практике не встречаются или имеют иной смысл по сравнению с опытом других стран. Показательно, что в бюджетной классификации Российской Федерации отсутствует термин «содействие международному развитию», но применяются термины «международная помощь развитию», «финансовая, техническая и гуманитарная помощь иностранным государствам»¹³.

В российской правовой системе также нет определения таких важнейших терминов, употребляющихся в практике оказания международной помощи, как «другая официальная помощь», «грант-элемент», «страна-партнер», «страна-донор», «уполномоченный орган», «техническая помощь», «международный грант» и др.

Отсутствие четко определенных понятий в сфере СМР затрудняет планирование и учет, поскольку приводит к необходимости использовать термин «взаимодействие» при описании действий органов исполнительной власти вместо «оказание помощи развитию», а также в ряде случаев не позволяет засчитать затраченные средства как оказанную помощь в межгосударственных отношениях и получить признание затраченных средств со стороны государства-партнера.

¹² Закон Республики Казахстан «Об официальной помощи развитию». Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31639794 (дата обращения: 24.04.2015).

¹³ Приказ Минфина России № 65н от 01.07.13 «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70408460/1/#text#ixzz3WA4cfUFj> (дата обращения: 24.04.15).

Для более полного обеспечения национальных интересов России важнейшие термины в сфере СМР требуется законодательно определить, подготовив отдельный нормативно-правовой акт о международной помощи [Дедусенко и др., 2009, с. 68] или внося поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Целеполагание

Основные цели деятельности России в сфере СМР сформулированы в Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (Концепция-2014)¹⁴, к которым относятся в первую очередь решение глобальных и региональных проблем, противодействие новым вызовам и угрозам, содействие продвижению национальных интересов России путем достижения максимальной отдачи от оказываемой помощи.

Для достижения этих целей выдвинуты задачи на глобальном уровне: ликвидация бедности и содействие устойчивому развитию, влияние на общемировые процессы в целях формирования справедливого миропорядка, преодоление последствий стихийных бедствий и катастроф, поддержка международных усилий в сфере СМР, укрепление позитивного восприятия Российской Федерации в мире. На региональном уровне важнейшими признаны такие задачи, как формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, содействие интеграционным процессам на пространстве СНГ, поддержка эффективного государственного управления, содействие развитию торгово-экономического сотрудничества.

Дополнительный акцент целеполагания деятельности РФ в области СМР зафиксирован в декларациях саммитов БРИКС. Так, в Этеквинской Декларации отмечается, что страны БРИКС «намерены разрабатывать новые модели и подходы к более справедливому развитию и всеобъемлющему глобальному росту с упором на взаимодополняемость и использование сильных сторон экономик наших стран»¹⁵, в Совместном заявлении Второго саммита БРИК было указано, что «существует настоятельная потребность в более стабильной, предсказуемой и диверсифицированной международной системе»¹⁶. Учитывая, что основным каналом предоставления российского СМР по-прежнему служат международные организации и их агентства, тезис о создании диверсифицированной международной системы подразумевает, среди прочего, постепенный переход к использованию двусторонних форматов оказания помощи с опорой на возможности национальных операторов.

Приходится с сожалением констатировать, что в рамках существующей практики оказания Россией содействия международному развитию главным образом через каналы многосторонних организаций, выступающих операторами российских проектов, такие цели как содействие продвижению национальных интересов России, противодействие новым вызовам и угрозам, не были и не могли быть достигнуты в полном объеме. Примерами негативного сценария при отсутствии долгосрочных российских

¹⁴ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утверждена Указом Президента РФ № 259 от 20.04.14. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70540588/> (дата обращения 24.04.15).

¹⁵ Этеквинская декларация и Этеквинский план действий, Дурбан, ЮАР, 26–27 марта 2013 г. Режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1430 (дата обращения: 24.04.15).

¹⁶ Совместное заявление глав государств и правительств стран — участников Второго саммита БРИК, Бразилиа, Бразилия, 15 апреля 2010 г. Режим доступа: http://www.hse.ru/data/2010/08/25/1222632069/20100415_BRIC_summit.pdf (дата обращения: 24.04.15).

программ СМР, отвечающих ее национальным интересам, можно считать события последних лет, когда была дестабилизирована политическая и экономическая ситуация на Украине и формируется потенциал негативного развития в Туркменистане¹⁷. Причины этого вполне очевидны и заключаются в том, что у любой многосторонней организации существуют и последовательно выполняются свои стратегические цели в области управления проектами международной помощи, которые не всегда совпадают с целями, приоритетными для Российской Федерации.

Предметом дискуссий в последние годы является соотношение применения во внешней политике инструментов международной помощи и «мягкой силы». В российской практике термин «мягкая сила» в качестве инструмента внешней политики впервые использовал президент В.В. Путин в 2012 г., определив его как «комплекс инструментов и методов достижения внешнеполитических целей без применения оружия»¹⁸. Среди российских организаций, способных использовать инструменты «мягкой силы», президент упомянул Федеральное агентство «Россотрудничество», фонд «Русский мир» и ведущие университеты.

В практике крупнейших западных государств «мягкая сила» рассматривается в более широком плане как форма политической деятельности, нацеленная на достижение желаемых результатов на основе добровольного участия и привлекательности. Основой «мягкой силы» являются культурные и политические ценности и институты, культурные ценности, потребительские предпочтения, которые способны влиять на принятие решений другими странами.

В развитие тезисов президента В.В. Путина о «мягкой силе» в 2014 г. правительство России утвердило «План мероприятий по активизации деятельности в сфере СМР и гуманитарного сотрудничества на базе российских центров науки и культуры за рубежом на 2014–2016 гг.»¹⁹, включивший несколько важнейших направлений, которые могут быть отнесены к сфере СМР. Это мероприятия по укреплению позиций русского языка в мире, поддержке русских школ за рубежом и предоставление государственных стипендий для обучения иностранных граждан в российских образовательных учреждениях. В целом можно сказать, что с точки зрения внешнеполитических целей и задач области СМР и «мягкой силы» пересекаются, а некоторые инструменты «мягкой силы» могут рассматриваться как средство достижения региональных задач в сфере СМР.

Анализ заявленных целей российского СМР показывает, что важнейшие из них носят глобальный, альтруистичный и размытый характер и вряд ли могут быть достигнуты имеющимися в распоряжении ограниченными ресурсами, поскольку, например, для борьбы с бедностью оказывается недостаточно всех ресурсов Группы Всемирного банка и региональных банков развития. Такая постановка целей российского СМР соответствует подходу ряда западных стран в последней четверти XX в., когда международная помощь использовалась в качестве инструмента перераспределения богатства [Дегтерев, 2013, с. 76]. В то же время в современной практической деятельности стран — членов ОЭСР отмечается сочетание мер содействия глобальному экономическому росту и своему внутреннему экономическому развитию [Мешкова, 2006, с. 28–29].

¹⁷ В конце марта 2015 г. Туркменистан обратился к США с просьбой оказать военную помощь после получения информации о присутствии соединений Исламского государства в Афганистане. Режим доступа: http://www.pravda.ru/news/expert/30-03-2015/1254486-Rustem_Safronov-0/ (дата обращения: 24.04.2015).

¹⁸ Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февраля. Режим доступа: <http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html> (дата обращения: 24.04.2015).

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 09.10.14 № 2006-р. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/10/13/aktiviz-site-dok.html> (дата обращения: 24.04.2015).

В противоположность альтруистическому целеполаганию российского СМР, по мнению ряда исследователей ОЭСР, в период плановой экономики советская международная помощь была связана «с политикой внешнеторговой экспансии, и меньшее внимание уделялось развитию в сравнении с оптимизацией торговых обменов» [Хайнс, Тшечак-Дюваль, 2015, с. 37]. Отмечалось также, что для стран с плановой экономикой был характерен «почти исключительно двусторонний характер их программ помощи, обусловленность предоставления помощи и тот факт, что выплаты долгов, как правило, осуществлялись в форме предоставления местных товаров» [Хайнс, Тшечак-Дюваль, 2015, с. 38]. В современной же ситуации, по мнению независимых исследователей, отмечается недостаток или «отсутствие конкретных проектов, основанных на внешнеполитических и внешнеэкономических интересах России в процессе содействия развитию, прежде всего в региональном масштабе» [Левкин, 2012, с. 87].

Представляет интерес в этом смысле подход к целеполаганию Казахстана, где в свете будущей роли страны-донора в декабре 2014 г. был принят закон «Об официальной помощи развитию»²⁰. Главными целями закон признает дальнейшую интеграцию страны в систему международных связей и создание благоприятных внешних условий для успешной реализации стратегий и программ развития Казахстана.

О размытости целей также свидетельствует географическое распределение предоставленной Россией официальной помощи развитию. Согласно отчетности, направленной в ОЭСР, Россия в 2011–2013 гг. оказывала на двусторонней основе помощь 109 странам, включая девять стран из Европы, 46 из Африки, 21 из Америки и 33 из Азии и Океании²¹. Такая стратегия распыления усилий не дает возможности сконцентрировать ресурсы на приоритетных направлениях. В отличие от этого существует прагматичный подход, когда ресурсы концентрируются на 20–30 приоритетных странах, представляющих реальный экономический и политический интерес для донора, например, решения Южной Кореи сократить число получателей помощи до 26, Германии – до 57, Испании – до 23, Швеции – до 33 [Максимова, 2015, с. 62].

Планирование и учет

В Концепции-2007 был подтвержден порядок принятия решения об оказании международной помощи правительством Российской Федерации по представлению МИД и Минфина России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Планирование расходов на СМР является частью бюджетного процесса в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Определение расходов на СМР по странам и регионам, каналов доведения, форм и условий предоставляемой помощи должно осуществляться совместно МИД и Минфином в ходе консультаций с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Декларировалось, что планирование участия Российской Федерации в СМР будет осуществляться на 3-летний период и составлять часть среднесрочного финансового плана.

При планировании федерального бюджета ассигнования на цели СМР отражаются в подразделе 0108 «Международные отношения и международное сотрудничество»

²⁰ Закон Республики Казахстан «Об официальной помощи развитию». Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31639794 (дата обращения: 24.04.2015).

²¹ Рассчитано автором по данным отчетности Минфина России в ОЭСР, таблица “Aid (ODA) disbursements to countries and regions” [DAC2a]. Режим доступа: <http://stats.oecd.org> (дата обращения: 30.04.2015).

раздела «Общегосударственные вопросы», где согласно Приказу Минфина РФ²² учитываются в том числе «расходы на оказание экономической и гуманитарной помощи другим государствам, включая расходы на доставку грузов гуманитарного характера и эвакуацию российских граждан, а также расходы по оказанию гуманитарной финансовой помощи другим государствам»²³. Внутри подраздела 0108 «Международные отношения и международное сотрудничество» есть следующие виды расходов, обособленные соответствующими кодами (табл. 2).

Таблица 2. Коды расходов бюджетной классификации на цели СМР

Код 860	Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права, в том числе международным финансовым и экономическим организациям, организациям системы ООН, международным программам, фондам, конвенциям
Код 861	Безвозмездные перечисления субъектам международного права, в том числе обеспечение финансовой, технической и гуманитарной помощи иностранным государствам
Код 862	Внесение добровольных, долевых, членских, а также целевых взносов в международные и межгосударственные организации, независимо от их вида и формы, уплата доли неправительственной части членских взносов в Международную ассоциацию социального обеспечения (МАСО), уплата членских взносов в Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов (МАПСФ), уплата взносов в уставный капитал организаций системы ООН, международных финансовых и экономических организаций
Код 863	Платежи по обязательствам РФ перед иностранными государствами и международными организациями, в том числе расходы по содержанию представительств, бюро, институтов международных организаций в Москве, обеспечению переговорного процесса, в том числе по присоединению России к международным организациям, оказанию международной помощи развитию, обеспечению иных обязательств государства в рамках реализации соглашений с правительствами иностранных государств и международными организациями, за исключением расходов по уплате взносов в международные организации

Из приведенных выше данных видно, что ассигнования на цели СМР планируются вместе с другими расходами для обеспечения международной деятельности органов исполнительной власти, а отдельная классификация этих расходов на этапе планирования в настоящее время не предусмотрена. В целом в бюджете 2015 г. на цели, включающие СМР, запланировано 144,2 млрд руб.²⁴ Также не предусмотрено разделение международной помощи на двусторонние каналы предоставления и многосторонние. Обращает на себя внимание также то, что основная часть затрат из подраздела 0108 «Международные отношения и международное сотрудничество» планируется по кодам расходов 800 «Иные бюджетные ассигнования», которые не предусматривают вообще никакой детализации на этом этапе.

²² Приказ Минфина России № 65н от 01.07.13 «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70408460/1/#text#ixzz3WA4cfUFj> (дата обращения: 30.04.2015).

²³ Приказ Минфина России № 65н от 01.07.13 «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70408460/1/#text#ixzz3WA4cfUFj> (дата обращения: 30.04.2015).

²⁴ Федеральный закон № 384-ФЗ от 01.12.14 «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 годов». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70810756/> (дата обращения: 24.04.2015).

Классификация операций сектора государственного управления может осуществляться по подстатье 252 «Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств» и подстатье 253 «Перечисления международным организациям», а возможность оплаты работ, услуг и товаров отечественными либо зарубежными поставщиками только по подстатье 226 «Прочие работы, услуги», поскольку СМР этими статьями не предусмотрено.

На следующем этапе осуществляется планирование расходов, обеспечивающих деятельность в области СМР, на уровне государственных программ. Имеется три государственные программы, в которых предусмотрена основная доля расходов на цели СМР: «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (основной исполнитель Минфин)²⁵, «Развитие внешнеэкономической деятельности» (основной исполнитель Минэкономразвития)²⁶ и «Внешнесполитическая деятельность» (основной исполнитель МИД)²⁷.

Из опубликованных данных видно, что в подпрограмме 8 Минфина предусматривается выделение 51,5 млрд руб. на 2014–2020 гг. для обеспечения реализации политики Российской Федерации в сфере международных финансово-экономических отношений, в том числе через обеспечение уплаты взносов и взаимодействие с международными экономическими и финансовыми организациями и финансово-экономическое сотрудничество с зарубежными странами на двусторонней основе, включая содействие международному развитию.

В подпрограмме 1 Минэкономразвития предусматривается более полное использование возможностей международных экономических организаций и институтов, механизма технического содействия для решения задач модернизации российской экономики и продвижения интересов Российской Федерации в глобальной экономике с бюджетом 5,0 млрд руб. на 2014–2018 гг.

В госпрограмме МИД средства на СМР должны резервироваться в подпрограмме 1 «Осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ» и в подпрограмме 3 «Осуществление деятельности в сферах международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию». Однако подпрограмма 3 не содержит в настоящее время ассигнований на проекты СМР, поскольку фактически представляет собой механизм финансирования деятельности Федерального агентства «Россотрудничество». Детальные финансовые показатели в государственной программе «Внешнесполитическая деятельность», по которым можно было бы судить об объемах запланированных средств на цели СМР, не публикуются.

Приведенные сведения показывают, что на основе публикуемых данных невозможно узнать, какие ассигнования планируются на международную помощь развитию, из-за отсутствия нормативно зафиксированного понятия «содействие международно-

²⁵ Постановление Правительства РФ № 320 от 15.04.14 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544234/> (дата обращения: 24.04.2015).

²⁶ Постановление Правительства РФ № 330 от 15.04.14 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544016/> (дата обращения: 24.04.2015).

²⁷ Постановление Правительства РФ № 325-10 от 15.04.14 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Внешнесполитическая деятельность». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70644254/> (дата обращения: 24.04.2015).

му развитию» и института уполномоченного органа по СМР в рамках бюджетного процесса, так как бюджетные ассигнования планируются на более общие ведомственные цели, а их использование происходит в рамках полномочий основных исполнителей госпрограмм.

Учет расходов на международную помощь осуществляет Минфин России по методологии отнесения расходов к категории официальной помощи развитию для представления данных в ОЭСР. Важно отметить, что сбором и систематизацией данных о других потоках помощи, которые учитывает ОЭСР в качестве помощи развитию, Минфин не занимается. Сведения о другой официальной помощи из России пока не публикует ни один орган исполнительной власти, данные о частных инвестициях и грантах аккумулируются в публикуемом Центральным банком России платежном балансе. В силу отсутствия нормативно закреплённого понятия «содействие международному развитию» и методологии его учета расходы на СМР систематически не учитываются.

Принятие и исполнение решений о финансировании СМР

Исторически в России сложились три способа принятия бюджетных решений о финансировании деятельности в целях поддержки международного развития с использованием федеральных средств. Эти способы отличаются механизмом инициирования и исполнения финансовых решений.

Первый способ финансирования предполагает заключение и исполнение Россией международного договора, предусматривающего финансовые обязательства на цели международной помощи. Примером использования такого способа финансирования является, например, участие России в Статьях Соглашения Международного валютного фонда, в Соглашении об учреждении Европейского банка реконструкции и развития, в Соглашении об учреждении Евразийского банка развития и в других соглашениях, которые налагают на участников обязательства о внесении регулярных или разовых целевых взносов на уставные цели деятельности международных институтов развития. В рамках заключённых соглашений и в соответствии с согласованными графиками Минфин осуществляет перечисление средств.

Второй способ основан на подготовке и принятии решений в форме распоряжений правительства Российской Федерации по финансированию отдельных проектов. В качестве примеров можно отметить (1) Распоряжение Правительства РФ № 57-р от 21.01.2015 об осуществлении в 2015–2019 гг. за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета перечисления денежных средств в бюджет Программы развития ООН на реализацию в Республике Армения проекта «Комплексная поддержка развития сельских районов: повышение устойчивости общин»; (2) Распоряжение Правительства РФ № 2567-р от 17.12.2014 об осуществлении в 2014–2015 гг. за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета перечисления денежных средств в бюджет Детского фонда ООН на реализацию в Исламской Республике Иран проекта «Социальная защита и социальные услуги для беспризорных и работающих детей при особом внимании поддержке детей афганских мигрантов» и другие решения. По принятым правительством решениям перечисление платежей также осуществляет Минфин.

Третий способ финансирования предполагает выделение средств федерального бюджета в рамках государственных или федеральных целевых программ, в которых запланированы мероприятия, относящиеся к категории международной помощи. Примерами являются Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2011–2015 гг., Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным на-

правлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.», государственные программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Внешнеполитическая деятельность», «Развитие внешнеэкономической деятельности» и др. В настоящее время мероприятия, которые могут быть отнесены к области СМР, включены примерно в 15–20 государственных программ. При этом способе перечисление платежей выполняют главные распорядители федерального бюджета.

Описанные выше способы принятия финансовых решений не увязаны в рамках страновых программ оказания международной помощи и применяются по мере обоснования потребностей федеральными органами исполнительной власти. Обращает на себя внимание, что из Концепции-2014 были удалены положения о планировании бюджетных расходов на СМР, целевых показателях и взаимодействии органов исполнительной власти в этой области. Являясь изложением системы взглядов на цели и основные направления государственной политики РФ в сфере СМР, Концепция-2014 не содержит специфических указаний, определяющих порядок взаимодействия министерств и ведомств, в том числе в вопросах планирования СМР.

Каналы доставки помощи

За прошедшие 10 лет потребность создать эффективные каналы доставки международной помощи приняла масштабы проблемы, были предприняты определенные попытки ее решить, однако до настоящего времени она далека от успешного решения. Поскольку около 90% российской официальной помощи развитию в середине 2000-х годов направлялось по многосторонним каналам, уже в Концепции-2007 ставилась задача создания и развития двусторонних каналов оказания помощи.

В Концепции-2014 практически без изменения остался список форм оказания СМР на двусторонней основе — выделение целевых финансовых грантов либо безвозмездные поставки товаров (услуг), предоставление льготных кредитов, оказание технического содействия, списание долгов, предоставление тарифных преференций и иных льгот для доступа на российский рынок, вовлечение государств-партнеров в международную торговлю. Отдавая приоритет двусторонним формам и соответствующим им каналам оказания помощи перед многосторонними, новый концептуальный документ по сравнению с Концепцией-2007 к двусторонней помощи относит перечисление целевых взносов в международные организации для «трехсторонних» проектов.

«Трехсторонний» формат СМР предполагает использование организационных возможностей международных организаций, когда за РФ останется право выбора страны-получателя, направления оказания помощи и право направлять российских специалистов для оказания технического содействия. Однако данный формат, по мнению автора, не в полной мере отвечает потребностям создания национального механизма, поскольку не позволяет аккумулировать институциональный опыт оказания помощи, так как участвующие российские специалисты создают опыт для международных организаций, а также не всегда позволяет ассоциировать получаемые выгоды с конкретным донором. Кроме того, все международные организации и их агентства имеют собственные стратегические планы, приоритеты управления, и контроль за их деятельностью не всегда возможен.

По сообщению заместителя министра иностранных дел Российской Федерации Г.М. Гатилова, к выполнению «трехсторонних» проектов в области СМР привлекается широкий круг структур ООН — ЮНИСЕФ, ВОЗ, ЮНИДО, ПРООН, ЮНФПА, ВПП,

а также МБРР и другие организации²⁸. Эту же информацию подтверждает анализ опубликованных распоряжений правительства по вопросам содействия международному развитию.

В исполнение Концепции-2007, предусматривавшей создание и развитие инструментов национальной системы СМР в форме двусторонней помощи, был подготовлен проект создания Российского агентства международного развития (РАМР)²⁹. Минфин подготовил проекты документов о создании и летом 2011 г. направил их на рассмотрение в правительство. Предполагалось, что новый федеральный орган исполнительной власти будет призван упорядочить работу по предоставлению Россией двусторонней помощи развитию, подчиняться Минфину и координировать свою деятельность с МИД. Однако в течение года не удалось согласовать позиции ведомств, участвующих в СМР, после чего проект создания РАМР был повторно внесен Минфином в правительство в мае 2012 г.

К этому времени позиция МИД изменилась, и ведомство предпочло, чтобы функции, связанные с содействием международному развитию, выполняло подведомственное ему Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Итогом стало наделение в 2013 г. Россотрудничества полномочиями по разработке и реализации по согласованию с другими органами исполнительной власти среднесрочных и долгосрочных программ в сфере СМР на двустороннем уровне, мониторингу этих программ, размещению заказов и заключение государственных контрактов в целях осуществления полномочий по СМР, проведение научно-исследовательских работ, взаимодействие в сфере СМР с российскими и иностранными коммерческими организациями³⁰.

Однако в течение 2013–2014 гг. в рамках государственной программы «Внешнеполитическая деятельность» на цели двусторонних программ, выполняемых Россотрудничеством, не были выделены бюджетные средства. В результате указанные выше полномочия не поддержаны необходимыми денежными ресурсами, и российская система оказания международной помощи по-прежнему функционирует без важнейшего элемента двустороннего механизма, который есть практически у всех стран-доноров, национального оператора проектов в области СМР. Из-за отсутствия действующего национального оператора или координирующего органа в сфере СМР не происходит накопления и концентрации опыта двусторонних программ как инструмента внешней политики.

Безрезультатными оказались попытки вовлечь в проекты СМР российский бизнес. Так, по сообщению директора Департамента международных финансовых отношений Минфина А.А. Бокарева, «проект стоимостью меньше 1 млрд долл. никого не

²⁸ Выступление заместителя министра иностранных дел России Г.М. Гатилова на четвертом информационно-образовательном брифинге в рамках Программы повышения кадрового потенциала в российском СМР, 2014 г. Режим доступа: http://rs.gov.ru/sites/default/files/daydzhest_smr_no5.pdf (дата обращения: 24.04.2015).

²⁹ Минфин: Российское агентство международного развития приступит к работе в январе 2012 г. // Forbes. 2011. 27 августа. Режим доступа: <http://www.forbes.ru/node/72774/print> (дата обращения: 24.04.2015).

³⁰ Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. Указ Президента РФ от 08.05.2013 № 476. Режим доступа: http://base.garant.ru/12162267/#block_1000 (дата обращения: 24.04.2015).

интересует»³¹. Минфин также столкнулся с ожиданиями бизнеса в том, что государство должно предложить на рассмотрение уже подготовленные проекты, включающие механизмы реализации и источники бюджетного финансирования. Данная ситуация также является следствием отсутствия механизмов подключения бизнеса к национальной системе СМР [Борисенко и др., 2011, с. 7] и полноценно функционирующего национального агентства, которое могло бы готовить привлекательные для бизнеса проекты.

Информационное обеспечение

Оказание международной помощи развивающимся странам, начиная с плана Маршалла, было одновременно областью острого идеологического и экономического противостояния промышленно развитых государств и стран с плановой экономикой, с одной стороны, и сферой вынужденного сотрудничества, с другой. Как отмечено в недавно опубликованном исследовании специалистов по международной помощи, «Комитет по содействию развитию ОЭСР обязан своим существованием вдохновленной США попытке противодействия предполагаемой угрозе советского коммунистического влияния посредством помощи за счет расширения и совершенствования коллективных усилий Запада в этой области» [Хайнс, Тщечак-Дюваль, 2015, с. 31].

Для СМР как одного из направлений внешней политики использование адекватного информационного обеспечения с современным техническим обеспечением³² становится императивом. Цифровая дипломатия обеспечивает нужное стране-донору влияние на зарубежную аудиторию через различные каналы посредством размещения радио- и телепередач в сети Интернет, распространения в открытом доступе литературных источников, мониторинга дискуссий в блогосфере, создания персонифицированных страничек членов правительства в социальных сетях и другими методами.

Важность информационного обеспечения для российского СМР подчеркивалась в Концепции-2007 и Концепции-2014.

В 2009–2010 гг. заместитель госсекретаря по вопросам публичной дипломатии Дж. Макхейл изложила стратегию новой публичной дипломатии США, обозначив в качестве одной из основных задач цифровой дипломатии ограничение медиаприсутствия России на пространстве бывшего Советского Союза³³. Информационная поддержка США в сфере международной помощи носит целостный характер и направлена на реализацию национальных интересов этой страны в дополнение к задачам экономического и военно-политического характера по обеспечению глобального лидерства США.

Публичное освещение проблематики международной помощи как внешнеполитической задачи реализуется через присутствие государственных дипломатических ведомств в Интернете, в том числе в мировых социальных сетях на соответствующих страницах этих площадок, которые есть практически у всех министерств иностранных

³¹ От того, что мы рисуем себе рекордные графики, никому лучше не станет // Журнал Коммерсантъ Власть. 2014. № 22. С. 43. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2486487> (дата обращения: 24.04.2015).

³² Цифровая дипломатия — широкое использование информационно-коммуникационных технологий, в том числе социальных сетей, блогов и тому подобных медиаплощадок в глобальной сети для содействия государственным органам для осуществления функций и коммуникаций по вопросам внешнеполитической повестки дня. Цит. по: Сурма И.В. Информационно-коммуникационные технологии в управлении внешними связями (курс лекций) / Дипломатическая академия МИД РФ. М., 2015. С. 2.

³³ Сурма И.В. Информационно-коммуникационные технологии в управлении внешними связями. С. 7.

дел. В качестве примера можно сравнить разделы официальных сайтов российских МИД и Минфина с сайтом Государственного департамента США. На сайте Госдепа по каждой стране, которой США оказывает помощь, представлена детализированная информация по объемам финансирования с разбивкой по годам, целям и программам. Например, по Армении сведения приводятся за три финансовых года, по целям — мир и безопасность, справедливость государственного управления, инвестиции в людей, экономический рост и гуманитарная помощь³⁴, и по программам — поддержка экономики, зарубежное военное финансирование, глобальная программа здравоохранения, международное военное образование, контроль за оборотом наркотиков, антитеррористическая деятельность и разминирование. Сравнение будет, к сожалению, пока не в нашу пользу. На сайте МИД нет общего или страновых разделов с информацией о предоставляемой помощи, имеются только тексты Концепции-2007 и Концепции-2014³⁵. На сайте Минфина также отсутствуют сведения о бюджетных расходах на цели СМР, но в разделе «Международные финансовые отношения и международное сотрудничество» представлены Концепция-2007 и несколько отчетов о форумах, прошедших в 2011 г.³⁶

Оценка российского СМР

Вследствие отсутствия комплексного планирования и последующей оценки оказание российской помощи носило и отчасти носит до настоящего времени несистемный характер, осуществлялось различными ведомствами без подчинения разрозненных усилий единой стратегии. Оценка операций по оказанию СМР должна помочь придать системный характер деятельности федеральных органов исполнительной власти, использовать наилучшие практики стран, имеющих значительный опыт в сфере СМР, достичь должного полезного эффекта в странах-получателях и для России как донора.

В практике большинства институтов развития существует два вида оценочных процедур. Первый вид оценки обычной деятельности описывается термином “assessment” и подразумевает предоставление заинтересованным сторонам публичных сведений о результатах деятельности самого института в целях улучшения его функционирования. Второй вид оценочных процедур, описываемый термином “evaluation”, относится к проектам и программам СМР и имеет основной целью усиление возможностей стран-реципиентов по управлению проектами для получения эффекта экономического развития [Дегтерев, 2013, с. 41]. Метод оценки “evaluation” подразумевает рассмотрение того, какие результаты и каким путем были достигнуты. Например, ОЭСР использует пять критериев: уместность, результативность, эффективность, воздействие и устойчивость³⁷.

Согласно Концепции-2007, в сфере СМР предусматривалась оценка эффективности использования бюджетных средств Минфином и МИД при участии других заинтересованных ведомств. В качестве критериев предусматривались достижение результата и степень влияния помощи, соотношение фактических затрат и полученного

³⁴ Foreign Operations Assistance: Armenia. 1 June 2014. U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/2014/230877.htm> (дата обращения: 24.04.2015).

³⁵ Министерство иностранных дел РФ. Режим доступа: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571fef3d5281fe45c32573050023894f, <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5> (дата обращения: 24.04.2015).

³⁶ Министерство финансов РФ. Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/performance/international/development/> (дата обращения 24.04.15).

³⁷ DAC Criteria for Evaluating Development Assistance. OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> (дата обращения: 24.04.2015).

результата, устойчивость положительного эффекта, обоснованность предоставленной помощи, вклад в развитие двустороннего взаимодействия, ожидавшиеся и неожиданно полученные результаты. Концепция-2007 включает два дополнительных критерия: достижение результата, сопоставимого с результатами аналогичных проектов, и содействие позитивному восприятию Российской Федерации. В отношении оценки эффективности проектов СМР в обеих концепциях критериев не содержится и указывается только то, что она осуществляется совместно с органами власти государства — получателя помощи и (или) руководителями международных организаций.

В России на уровне государства пока не сложилась собственная методология и практика оценки проектов СМР и деятельности институтов, реализующих программы и проекты [Дедусенко, 2009, с. 63], хотя на уровне экспертного сообщества попытки мониторинга и оценки исполнения Россией своих международных обязательств по ОПР предпринимаются [Зайцев, 2009, с. 167–168]. В силу этого органам исполнительной власти приходится полагаться на результаты оценки, осуществляемой международными организациями [Зайцев, 2011, с. 116], иностранными операторами или специализированными оценочными компаниями. Также нет практики опубликования, обсуждения и анализа результатов выполненных проектов СМР.

При отсутствии регулярной оценки эффективности российского СМР на правительственном уровне эти вопросы могут быть проанализированы силами экспертов Счетной палаты РФ и рассмотрены на заседаниях профильных комитетов Государственной думы и Совета Федерации по международным делам. Вызывает большое сожаление, что такой важный участок внешнеполитической деятельности государства почти полностью изъят из сферы публичного обсуждения в РФ, в то время как в других странах парламентские комиссии и высшие контрольные органы регулярно рассматривают деятельность своих правительств в сфере СМР.

Выводы

Проведенный анализ показал незавершенность создания российского механизма оказания международной помощи, вследствие чего цели государства в области СМР достигаются не в полном объеме. Главной причиной сложившейся ситуации видится недостаточное законодательное обеспечение и преимущественное использование каналов доставки помощи, принадлежащих и управляемых международными организациями, и недостаточная развитость собственных каналов реализации программ двусторонней помощи. В целях совершенствования российских институциональных структур, вовлеченных в деятельность в области СМР, предлагается реализовать ряд мероприятий:

1. Определить и нормативно закрепить важнейшие термины: «содействие международному развитию», «официальная помощь развитию», «другая официальная помощь», «грант-элемент», «страна-партнер», «страна-донор», «уполномоченный орган», «техническая помощь» и другие, подготовив отдельный нормативно-правовой акт о международной помощи или внося поправки в Бюджетный кодекс РФ.
2. Разработать и принять законодательный акт, который регламентировал бы цели и задачи, устанавливал бы уполномоченный исполнительный орган исполнительной власти кроме совещательной Комиссии по вопросам СМР, определял функции других государственных органов по регулированию, принятию и исполнению решений, устанавливал бы создание национального оператора и принципы планирования расходов.

3. Начать практику составления регулярно обновляемого списка государств, которым РФ может оказывать помощь из бюджета на льготной основе.
4. В дополнение к многосторонним и «трехсторонним» каналам создать полноценный национальный оператор для реализации проектов в первую очередь в странах СНГ, для чего наделить Россотрудничество в рамках государственной программы «Внешнеполитическая деятельность» необходимыми бюджетными полномочиями на цели двусторонних программ.
5. Использовать при планировании федерального бюджета всем распорядителям бюджетных средств коды бюджетной классификации, соответствующие целям международной помощи развитию. Для увязки финансовых решений, иницируемых различными способами, целесообразно применять планирование на основе двусторонних программ помощи.
6. Объединить мероприятия, относящиеся к сфере СМР и включенные государственные программы различного уровня, в единой госпрограмме или подпрограмме государственной программы «Внешнеполитическая деятельность».
7. Разработать и утвердить методологию проведения мониторинга и оценки российских проектов СМР в целях повышения их эффективности и накопления опыта.
8. Сформулировать задачу комплексного публичного освещения российских мероприятий в сфере СМР, создать специализированный интернет-портал с последующим распространением информации через различные СМИ.

Литература

- Борисенко А.И., Емельянов А.Л., Козиевская Е.В., Яценко Е.Б. (2011) Международный опыт привлечения бизнеса к программам содействия международному развитию // Вестник международных организаций. № 2. С. 5–10. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2011-6-2/28133236.html> (дата обращения: 08.05.2015).
- Дегтерев Д.А. (2013) Российская Федерация как новый международный донор: дилеммы идентичности // Вестник международных организаций. № 2. С. 69–85. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2013-2/88619691.html> (дата обращения: 08.05.2015).
- Дедусенко А.С. (2009) Анализ инструментов (актов) ОЭСР в сфере содействия развитию // Вестник международных организаций. № 4. С. 55–64. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2009-4-4/26813955.html> (дата обращения: 24.04.2015).
- Дедусенко А.С., Перфильева О.В., Швец Е.А. (2009) Сравнительно-правовой анализ основных терминов и понятий в сфере содействия развитию в российском и международном законодательстве // Вестник международных организаций. № 4. С. 65–99. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2009-4-4/26814027.html> (дата обращения: 24.04.2015).
- Дегтерев Д.А., Ермолов М.О., Школяр Н.А. (2013) Современный этап взаимодействия России с международными институтами развития. Ч. 1. М.: ВАВТ. С. 41. Режим доступа: <http://www.vavt.ru/materials/site/99CFDA4F> (дата обращения: 24.04.2015).
- Зайцев Ю.К. (2009) Исполнение странами – членами «Группы восьми» обязательств по содействию развитию // Вестник международных организаций. № 3. С. 124–168. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2009-4-3/26813268.html> (дата обращения: 24.04.2015).
- Зайцев Ю.К. (2011) Проблемы эффективности содействия международному развитию: теоретические и практические аспекты // Вестник международных организаций. № 3. С. 105–118. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2011-6-3/34816912.html> (дата обращения: 24.04.2015).
- Левкин Е.В. (2012) Возможности повышения потенциала российских институтов содействия международному развитию на основе трехстороннего сотрудничества // Вестник международных орга-

низаций. № 2. С. 86–100. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2012-7-2/54299419.html> (дата обращения: 06.05.2015).

Максимова А.В. (2015) Что ценим, то и оцениваем: оценка результативности содействия международному развитию // Вестник международных организаций. № 1. С. 56–79. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2015-10-1/147908797.html> (дата обращения: 24.04.2015).

Мешкова Т.А. (2006) Стратегия ОЭСР по содействию развитию // Вестник международных организаций. № 4. С. 28–42. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/data/2011/04/14/1208600192/страт%20оэср.PDF> (дата обращения: 05.05.2015).

Рахмангулов М.Р. (2010) Становление системы содействия международному развитию в России // Вестник международных организаций. № 2. С. 196–215. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2010-5-2/26733985.html> (дата обращения: 24.04.2015).

Хайнс У., Тшечак-Дюваль А. (2015) Инструменты «мягкой силы»: СМР и институты влияния // Вестник международных организаций. № 1. С. 37. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2015-10-1/147908619.html> (дата обращения: 24.04.2015).

OECD (2014) Total Flows by Donor (ODA+OOF+Private). Режим доступа: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en> (дата обращения: 01.07.2015).

Roudik P., Isajanyan N. (2011) Regulation of Foreign Aid: Russian Federation. Legal Research Center at the Law Library of Congress. Washington. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/foreign-aid/russia.php> (дата обращения: 24.04.2015).

При подготовке статьи были использованы нормативные акты:

Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.98. Режим доступа: http://base.garant.ru/12112604/1/#block_111111 (дата обращения: 24.04.2015).

Закон Республики Казахстан «Об официальной помощи развитию». Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31639794 (дата обращения: 24.04.2015).

Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию от 25.06.07. Режим доступа: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571fef3d5281fe45c32573050023894f (дата обращения: 24.04.15)

Постановление Правительства РФ № 437 от 05.06.08 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12160901/> (дата обращения: 24.04.2015).

Постановление Правительства РФ № 329 от 30.06.04 «О Министерстве финансов Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136348/> (дата обращения: 24.04.2015).

Постановление Правительства РФ № 320 от 15.04.14 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544234/> (дата обращения: 24.04.2015).

Постановление Правительства РФ № 330 от 15.04.14 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие внешнеэкономической деятельности”». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544016/> (дата обращения: 24.04.2015).

Постановление Правительства РФ № 325-10 от 15.04.14 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Внешнестроительная деятельность”». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70644254/> (дата обращения: 24.04.2015).

Приказ Минфина России № 65н от 01.07.13 «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70408460/1/#text#ixzz3WA4cfUFj> (дата обращения: 24.04.2015).

Распоряжение Правительства РФ № 1796-р от 11.09.2014. Режим доступа: <http://government.consultant.ru/page.aspx?3651190> (дата обращения: 24.04.15).

Распоряжение Правительства РФ № 2098-р от 22.10.2014. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/10/24/oon-site-dok.html> (дата обращения: 24.04.2015).

Распоряжение Правительства РФ № 2006-р от 09.10.2014. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/10/13/aktiviz-site-dok.html> (дата обращения: 24.04.2015).

Совместное заявление глав государств и правительств стран – участниц Второго саммита БРИК, Бразилиа, Бразилия, 15 апреля 2010. Режим доступа: http://www.hse.ru/data/2010/08/25/1222632069/20100415_BRIC_summit.pdf (дата обращения: 24.04.2015).

Указ Президента РФ № 259 от 20.04.2014 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70540588/> (дата обращения: 24.04.2015).

Указ Президента РФ № 865 от 11.07.2004 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136105/> (дата обращения: 24.04.2015).

Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70540588/> (дата обращения: 24.04.2015).

Указ Президента РФ от 08.05.2013 № 476 «Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству». Режим доступа: http://base.garant.ru/12162267/#block_1000 (дата обращения: 24.04.2015).

Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12106440/> (дата обращения: 24.04.2015).

Федеральный закон № 384-ФЗ от 01.12.2014 «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 годов». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70810756/> (дата обращения: 24.04.2015).

Этеквинская декларация и Этеквинский план действий, Дурбан, ЮАР, 26–27 марта 2013 г. Режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1430 (дата обращения: 24.04.2015).

The Russian Framework for International Assistance: An Unfinished Plan

M. Ermolov

Mikhail Ermolov – PhD, Deputy Director, Department of International Development Assistance, Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad, and International Humanitarian Cooperation (Rossotrudnichestvo); Russian Federation, 125009, Moscow, Vozdvizhenka, 18/9; E-mail: ermolov2043@yandex.ru

Abstract

The process of creating a Russian framework for assistance in international development remains incomplete. Consequently, Russia uses aid delivery channels that primarily belong to and are managed by international organizations, and its own channels for implementing aid programmes are weak. Despite significant government and private sector expenses to support international development objectives over the last decade, Russia has not yet achieved the level of benefits expected to correspond to these expenditures in the form of the positive development of relationships and economic relations with some neighbouring countries. The major result of two conceptual documents on international development assistance adopted by the Russian president in 2007 and 2014 has been an understanding that development assistance should be an element of foreign policy. The most important objectives articulated in the conceptual documents are of a global, altruistic or vague character and can hardly be achieved with limited resources. Because of the significant momentum created by ongoing operations, Russia's bilateral partnerships with aid recipients are based on ad hoc decisions without any long-term planning to achieve targets. This article analyses the Russian framework for international aid through an examination of its major elements — legislative base and terminology, goal setting, planning, methods of decision making, channels for aid delivery, accounting and evaluation, as well as informational support. The article finds that although the creation of this framework began in the mid 2000s using instruments of soft power, key components remain unformulated. Using a comparative analysis of legislative acts, the article suggests ways to create the missing elements to help increase the efficiency and effectiveness of Russia's international development aid.

Key words: international aid, international development assistance, Russia

References

- Borisenko A., Emelyanov A., Kozievskaya E., Yatsenko E. (2011) International Practices of Business Involvement in Development Assistance Programs. *International Organisations Research Journal*, vol. 6, no 2, pp. 5–10. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2011-6-2/28133236.html> (accessed 08 May 2015).
- Dedusenko A. (2009) Analyzing OECD International Instruments for Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 4, no 4, pp. 55–64. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2009-4-4/26813955.html> (accessed 08 May 2015).
- Dedusenko A., Perfilieva O., Shvets A. (2009) The Terms and Notions of International Cooperation for Development and their Comparability with the Russian Legislation. *International Organisations Research Journal*, vol. 4, no 4, pp. 65–99. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2009-4-4/26814027.html> (accessed 08 May 2015).
- Degterev D.A., Ermolov M.O., Shkoljar N.A. (2013) *Sovremennyy Jetap Vzaimodejstviya Rossii s Mezhdunarodnymi Institutami Razvitiya. Chast' 1.* [The Modern Stage of Russia's Cooperation with International Development Institutions] M.: VAVT, p. 41. Available at: <http://www.vavt.ru/materials/site/99CFDA4F> (accessed 08 May 2015).

- Degtyarev D. (2013) Russian Federation as a New International Donor: Identity's Dilemmas. *International Organisations Research Journal*, vol. 8, no 2, pp. 69–85. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2013--2/88619691.html> (accessed 08 May 2015).
- Hynes W., Trzeciak-Duval A. (2015) The Donor That Came in from the Cold: OECD – Russian Engagement on Development Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 1, pp. 31–55. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2015-10-1/147908619.html> (accessed 08 May 2015).
- Levkin E. (2012) Strengthening Capacity of Russian Development Assistance Institutions on the Basis of Trilateral Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 7, no 2, pp. 86–100. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2012-7-2/54299419.html> (accessed 08 May 2015).
- Maximova A. (2015) Measure What You Treasure: Evaluating the Effectiveness of Development Assistance. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 1, pp. 56–79. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2015-10-1/147908797.html> (accessed 08 May 2015).
- Meshkova T. (2006) Building a Coherent Framework for the OECD's Work on Development. *International Organisations Research Journal*, vol. 1, no 4, pp. 28–42. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2006-1-4/27247687.html> (accessed 08 May 2015).
- OECD (2014) *Total Flows by Donor (ODA+OOF+Private)*. Available at: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en> (accessed 01 July 2015).
- Rakhmangulov M. (2010) Establishing Russia's International Development Assistance Policy. *International Organisations Research Journal*, vol. 5, no 2, pp. 196–215. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2010-5-2/26733985.html> (accessed 08 May 2015).
- Roudik P., Isajanyan N. (2011) *Regulation of Foreign Aid: Russian Federation*. Legal Research Center at the Law Library of Congress. Washington. Available at: <http://www.loc.gov/law/help/foreign-aid/russia.php> (accessed 24 April 2015).
- Zaitsev Y. (2009) The G8 International Development Assistance. *International Organisations Research Journal*, vol. 4, no 3, pp. 124–168. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2009-4-3/26813268.html> (accessed 08 May 2015).
- Zaitsev Y. (2011) Effectiveness of International Development Aid: Theoretical and Practical Aspects. *International Organisations Research Journal*, vol. 6, no 3, pp. 105–118. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2011-6-3/34816912.html> (accessed 08 May 2015).