
ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ:

Страны БРИКС как новые доноры программ содействия международному развитию

РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СМР — КОНТУРЫ ПАРТНЕРСТВА СО СТРАНАМИ БРИКС*

Д.А. Дегтерев

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются особенности российской политики в сфере содействия международному развитию, делается сопоставительный анализ политик стран БРИКС в данной области. По итогам проведенного анализа даются выводы относительно направлений партнерства Российской Федерации и других стран БРИКС при реализации программ международной помощи в третьих странах.

Ключевые слова: официальная помощь развитию, содействие международному развитию, международная помощь, БРИКС, новые доноры, национальные интересы.

Россия как новый донор

В 2000-е гг. благоприятная конъюнктура на мировых рынках позволила России перейти из статуса реципиента программ международной помощи в статус международного донора. Несмотря на закрепившийся за РФ статус формирующегося донора, у нашей страны как правопреемницы СССР имеются богатые традиции в области СМР.

В 2000-е гг. ежегодные объемы официальной помощи развитию со стороны РФ вышли на уровень 0,5 млрд долл. США [9]. Наиболее полно национальные приоритеты в области содействия развитию изложены в Концепции участия РФ в содействии международному развитию, подписанной президентом РФ В.В. Путиным 14 июня 2007 г. [5]. И хотя там говорится о последовательной реализации Концепции «...в соответствии с Планом мероприятий по участию России в СМР, утверждаемом Правительством РФ на 3-хлетний период», в дальнейшем укрепление потенциала РФ как международного донора несколько замедлилось, соответствующий план мероприятий так и не был принят.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Перспективы многостороннего взаимодействия стран БРИКС как новых доноров программ содействия международному развитию», проект № 12-32-01022a1.

В настоящее время Россия оказывает многостороннюю помощь, участвуя в программах и фондах ООН. На двусторонней основе речь идет только о разовых выплатах, связанных, как правило, с чрезвычайными ситуациями. Дальнейшее увеличение объемов международной помощи будет происходить постепенно, по мере увеличения потенциала влияния Российской Федерации на международной арене, роста ее экономической мощи [12].

По важнейшим вопросам современности Российская Федерация на международной арене блокируется как с традиционными лидерами — странами «Группы Восьми», так и с зарождающимися лидерами — странами БРИКС.

Как представляется, подходы G8 и БРИКС по вопросам СМР существенно отличаются [3]. Западные страны, входящие в ОЭСР, в т.ч. в Комитет содействия развитию ОЭСР, являются основными донорами программ международной помощи. Посредством международных финансовых институтов, в первую очередь МВФ и Группы Всемирного банка, они реализуют программы СМР, направленные на либерализацию экономик стран-реципиентов [4; 6]. Многие из этих доноров (Великобритания, Франция, Япония) в прошлом являлись крупными колониальными империями [2].

Политика новых доноров из числа стран «Глобального Юга», к которым относится большинство стран БРИКС, характеризуется сотрудничеством по линии «Юг—Юг», меньшим акцентом на необходимость либерализации экономики стран-реципиентов и политическую обусловленность международной помощи, антиколониальной риторикой.

Подходы стран БРИКС к СМР: общие черты

Анализ географического распределения международной помощи позволяет выделить две группы стран: Индия, РФ и ЮАР, с одной стороны, и КНР и Бразилия, с другой стороны. Для первой группы характерной особенностью является выделение большей части помощи странам, находящимся в непосредственной близости, с целью создания «пояса добрососедства» вокруг национальной территории. Так, около 80% всей индийской помощи приходится на страны Южной и Юго-Восточной Азии, остальное — на Африку и Центральную Азию (страны которой также находятся в непосредственной близости от индийских границ).

РФ традиционно выделяет значительную часть международной помощи (которая, однако, по терминологии КСР ОЭСР, не относится к потокам ОПР) странам СНГ, поддерживая проекты экономической и политической интеграции на постсоветском пространстве и обеспечивая интересы военной безопасности.

Схожую позицию занимает и ЮАР, реализуя ряд программ с соседними странами, в т.ч. направленных на формирования интеграционных объединений на Юге Африки. Напротив, КНР и Бразилия тратят значительные объемы финансовых ресурсов на поддержку проектов экономического и социального развития в странах Африки южнее Сахары, находящихся в нескольких тысячах километров от национальных границ.

Во-первых, все страны БРИКС сравнительно недавно перешли из категории реципиентов помощи в категории международных доноров. По КНР и Индии до сих пор фиксируются значительные объемы входящих потоков помощи [8, 10].

Так, Индия коренным образом пересмотрела свою политику в области СМР лишь в 2000-х гг. В бюджетной речи 2003—2004 гг. были изложены ключевые моменты новой политики: Индия согласна принимать помощь на двусторонней основе только от пяти государств-доноров (включая ЕС); Дели выплатит долги по займам большинству государств-доноров и международным институтам и увеличит размер помощи, предоставляемой развивающимся странам, списывая долги и увеличивая гранты в рамках программы «Индийская инициатива развития». Знаковым событием, с точки зрения превращения Индии в донора, можно считать принятое Великобританией в 2012 г. решение полностью прекратить предоставление помощи Индии с 2015г. Решение британской стороны было продиктовано тем, что Индия, являясь наиболее динамично развивающейся экономикой мира, обладающая крупными золотовалютными запасами, тратящая огромные средства на военные и космические программы, способна самостоятельно решать стоящие перед ней социально-экономические проблемы. Безусловно, данное решение во многом обусловлено бюджетными проблемами бывшей метрополии. Индия не только сократила свою зависимость от иностранной помощи, сведя к 2010 г. объем получаемой помощи к рекордно низкому показателю 0,3% от ВВП, но и сама заявила о себе как о крупном региональном доноре [10].

Благодаря своему статусу развивающегося государства, Китай является реципиентом международной помощи со стороны развитых стран по линии «Север—Юг». Привлечение иностранных инвестиций и получение помощи от других доноров является главной задачей, стоящей перед его правительством. Однако стоит отметить, что доля Китая как реципиента ОПР стран — членов Комитета помощи развитию ОЭСР упала с 3% в 2001 г. до 1,6% в 2011 г., а общий объем помощи уменьшился с 1,487 млрд долл. США в 2007 г. до 1,153 млрд долл. в 2009 г., что связано в том числе с мировым финансовым кризисом. С другой стороны, в официальных заявлениях Госсовета КНР Китай позиционирует себя как представитель Юга и расширяет помощь развивающимся странам по линии «Юг—Юг» в рамках уровня своего экономического развития [8].

Россия также в 1990-е гг. была крупным реципиентом программ международной помощи, хотя до 1990-х гг. СССР являлся одним из крупнейших международных доноров. Так, например, в конце 1980-х гг. крупнейшим донором Индии являлся Советский Союз, на долю которого приходилось около 16% всей международной помощи, направляемой в эту южноазиатскую страну, однако после 1991 г. этот источник помощи был потерян.

Двоякий статус (реципиент-донор) и относительно невысокий (по сравнению с традиционными донорами) уровень душевого ВВП является причиной того, что во внутриполитических дебатах стран БРИКС целесообразность оказания международной помощи зачастую ставится под вопрос. По мнению многих политических активистов, особенно в КНР и Индии, эти государства, будучи развивающимися странами, вместо выделения ресурсов на цели международного развития, должны уделять внимание преодолению проблемы бедности на национальном уровне. В самом деле, в КНР за чертой бедности живут 150 млн человек. Индия

является домом почти для 400 млн людей, живущих ниже черты бедности, а по многим социальным показателям, таким как продолжительность жизни и грамотность населения, Индия не только отстает от международных стандартов, но даже не дотягивает до некоторых региональных соседей. Схожая ситуация наблюдается и в РФ, которая хотя и обладает более высокими показателями душевого ВВП, также, по мнению ряда экспертов и в сознании большинства обывателей, пока не готова к оказанию масштабной международной помощи.

Сравнительно-правовой анализ нормативно-правовой и институциональной базы оказания СМР в странах БРИКС свидетельствует о начальном этапе формирования национальных механизмов СМР во всех странах БРИКС, кроме, пожалуй, Бразилии [1, 7]. Так, в ряде стран БРИКС, например в КНР, практически отсутствует на официальном уровне термин «официальная помощь развитию», хотя помощь предоставляется в больших объемах в виде грантов и кредитов. В отличие от стран ОЭСР информация о помощи КНР отдельным странам-реципиентам, по сути, не предоставляется — есть данные лишь о ее распределении по регионам. В официальных документах РФ также не фигурирует понятие «официальной помощи развитию», хотя в Концепции участия РФ в содействии международному развитию 2007 г. закреплён термин «содействие международному развитию». До 2014 г. данная Концепция будет обновляться, в связи с чем вероятно расширение понятийного аппарата в данной сфере.

Во всех странах БРИКС, кроме Бразилии, нет специализированного органа, занимающегося администрированием программ международной помощи. Так, в КНР вопросами ОПР занимается не одно специализированное агентство, а достаточно широкий круг центральных министерств и ведомств, а также соответствующие региональные комитеты и управления. В работу вовлечено 23 министерства и ведомства центрального правительства. Центром принятия окончательного решения по оказанию помощи является правительство КНР (Госсовет). Министерство коммерции КНР (Департамент помощи зарубежным странам) уполномочено управлять общим процессом: формулирование общей политики, регулирование, составление общих и годовых планов, изучение и одобрение проектов помощи, а также управление исполнением проекта. В последнее время обострилась конкуренция за право осуществлять проекты зарубежной помощи между Министерством коммерции, финансов и иностранных дел. МИД говорит о недостаточных полномочиях для продвижения интересов страны на международной арене. В связи с этим появилась необходимость создания единого агентства по оказанию помощи развитию на базе одного из указанных министерств [8].

Индийское руководство также пришло к выводу о необходимости создания единого автономного агентства, которое контролировало бы работу большинства программ СМР. В 2007 г. с этим предложением выступил министр финансов Индии П. Чидамбарам. Агентство IDCA (India International Development Cooperation) должно было координировать предоставление растущей финансовой помощи, а в его управляющих органах должны были быть представлены чиновники из министерств иностранных дел, финансов и торговли. Однако инициатива так и оста-

лась нереализованной. Вместо этого в 2012 г. в структуре МИД появилось новое ведомство — Управление по делам развития и партнерства (DPA). В составе управления действуют три отдела: первый отвечает за предоставление грантов странам Южной Азии и Африки и открытие кредитных линий, второй — за программы технического сотрудничества и предоставление грантов странам Юго-Восточной и Центральной Азии, а также Латинской Америки, третий — за проекты СМР в Афганистане, Мьянме, Непале, на Шри-Ланке и Мальдивах [10].

Схожие процессы шли и в России в сфере администрирования программ СМР. В ноябре 2007 г. Правительством РФ был одобрен План мероприятий по реализации Концепции участия в содействии международному развитию, в котором предусматривается принятие мер по созданию нормативно-правовой и институциональной базы для реализации российских программ в данной сфере. Процесс разработки проекта агентства международного развития одновременно шел в Министерстве финансов и Министерстве экономического развития [9].

В настоящее время Россия оказывает многостороннюю помощь, участвуя в программах и фондах ООН — на двусторонней основе речь идет преимущественно о гуманитарных проектах в странах СНГ. Доля двусторонней помощи выросла с 10% от общего объема в 2004 г. до 40% в 2011 г. В 2013 г. по мере расширения полномочий и усиления институционального потенциала Федерального агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество), наблюдается дальнейшая переориентация потоков российской помощи от международных финансовых организаций (многосторонняя помощь) в пользу адресных двусторонних проектов в странах СНГ. В 2014—2015 гг. на программы двусторонней помощи будет приходиться уже бо́льшая часть российского финансирования на цели СМР.

Страны БРИКС: институционализация общих подходов

Ряд направлений совместного взаимодействия и общие подходы в сфере СМР стран БРИКС частично институционализированы по итогам работы Пятого саммита БРИКС (27 марта 2013 г.), когда были приняты Этеквинская декларация и Этеквинский план действий [11].

Так, в декларации обозначены подходы стран БРИКС к глобальному развитию (новые модели к более справедливому развитию и всеобъемлющему глобальному росту, ст. 2, многосторонние соглашения по софинансированию проектов, ст. 5,12); глобальная экономическая стабильность (реализация повестки дня «Группы двадцати» в области развития как ключевого элемента глобальной экономической стабильности, долгосрочного устойчивого роста и создания рабочих мест, ст. 8); БРИКС как новый формат глобального сотрудничества (трансформация в полноформатный механизм текущей и долгосрочной координации по широкому кругу важнейших проблем мировой экономики и политики, ст. 2, создание Банка развития БРИКС, ст. 9); открытое партнерство (с государствами, не входящими в БРИКС, в особенности со странами с формирующейся рыночной эконо-

микой и развивающимися странами, а также с соответствующими международными и региональными организациями, как предусмотрено Саньянской декларацией, ст. 3, сотрудничество в рамках БРИКС, направленное на более продуктивное использование мировых финансовых ресурсов, ст. 9); региональное экономическое развитие (устойчивое развитие инфраструктуры в Африке, ст. 5, процесс индустриализации, ст. 5, региональная интеграция для устойчивого роста, развития и ликвидации нищеты в Африке, ст. 4, многосторонние соглашения о софинансировании инфраструктуры в Африке, ст. 12); реформа международных финансовых институтов (с целью сделать их более представительными, отражающими увеличение веса стран БРИКС и других развивающихся стран, ст. 13); укрепление финансовой стабильности (финансирование инвестиций и обеспечение устойчивости государственного долга, ст. 8, создание валютного резерва в 100 млрд долл. США для использования в чрезвычайных обстоятельствах, ст. 10, реформа системы управления и квот Международного валютного фонда (МВФ) 2010 г., ст. 13, усилия для масштабного пополнения ресурсов Международной ассоциации развития, ст. 14); гармоничное мироустройство (прочный мир и общее процветание, общее твердое стремление к миру, безопасности, развитию и сотрудничеству, ст. 22); глобальные проблемы человечества (цели тысячелетия, ст. 38, 39, цели устойчивого развития после 2015 г., ст. 39, 40, повестка дня для развития ООН, ст. 40); глобальная торговая система (многосторонняя, открытая, транспарентная и основанная на совокупности правил, ст. 15); сотрудничество с ЮНКТАД (центральное звено в системе ООН по рассмотрению вопросов торговли, инвестирования, финансов и технологий с точки зрения перспектив для развития, ст. 17); роль государственных компаний (ГК) в экономике и сотрудничестве (ст. 18); роль малых и средних предприятий (ст. 19); приверженность совместной работе в ООН (главный многосторонний форум, на который возложена ответственность за реализацию надежд, содействие миру, порядку и устойчивому развитию в мире, за права человека, верховенство права и Устава ООН в международных отношениях, повышение международного статуса Бразилии, Индии и Южной Африки, ст. 20) [11].

Страны БРИКС недостаточно представлены в международных финансовых институтах, поэтому выступают за увеличение квот при принятии решений в институтах Бреттон-Вудса, а также за создание новых форматов сотрудничества по линии «Юг—Юг». Наиболее амбициозным планом здесь является создание Банка развития стран БРИКС. Соглашение о его учреждении было подписано на саммите БРИКС в Дурбане в марте 2012 г. Одной из своих приоритетных целей данный финансовый институт считает оказание помощи развивающимся странам, преимущественно в виде финансирования инфраструктурных проектов на их территории. Планируется, что банк БРИКС начнет функционировать уже с 2015 г. и его уставной капитал составит 50 млрд долл., но в будущем сумма может быть увеличена. Премьер-министр Индии М. Сингх назвал банк развития БРИКС «механизмом для преобразования избыточных накоплений в инфраструктурные инвестиции в развивающихся странах». Таким образом, учитывая то, что его страны-

учредители являются обладателями одних из крупнейших в мире золотовалютных резервов, данная структура сможет аккумулировать огромные средства.

Стоит отметить предложение Индии создать глобальную сеть экспортно-импортных банков и институтов развития G-NEXID. Страны БРИКС также выступают за превращение учрежденного в 2007 г. Форума ООН по сотрудничеству в целях развития (ФСР) под эгидой ЭКОСОС в основную площадку по проблематике СМР в отличие от развитых стран, развивающихся КСР ОЭСР. КНР также поддерживает исследования по развитию новых возможностей для создания международного партнерства на основе диалога «Юг—Юг» в Пекине [10].

Анализ потоков международной помощи стран БРИКС в отраслевом разрезе показывает, что в данной сфере также есть много общего. Приоритетными сферами сотрудничества для всех стран является реализация инфраструктурных проектов (собственно, под их финансирование и была создана сеть G-NEXID), инициатив в сфере глобального здравоохранения и образования. Образовательные инициативы в области СМР стран БРИКС будут усилены с формированием сетевого университета БРИКС. Переговоры об этом идут в последнее время.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Борзова А.Ю. Бразилия — Африка: пример высокоэффективного и перспективного сотрудничества // *Азия и Африка сегодня*. — 2013. — № 9.
- [2] Дегтерев Д.А. Основные подходы к оказанию содействия международному развитию // *Вестник МГИМО-Университета*. — 2011. — № 4.
- [3] Дегтерев Д.А. Российская Федерация как новый международный донор: дилеммы идентичности // *Вестник международных организаций*. — 2013. — № 2 (41).
- [4] Дегтерев Д.А. Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов // *Вестник МГИМО-Университета*. — 2012. — № 2.
- [5] Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Утверждена президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г.
- [6] Ларионова М.В., Векшина А.Б., Гречухина И.А., Зайцев Ю.К., Назорнов В.А., Перфильева О.В., Рахмангулов М.Р., Шадрикова А.П., Швец Е.А., Национальные стратегии содействия международному развитию / Отв. ред. М.В. Ларионова. — М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2010.
- [7] Мосейкин Ю.Н. Место Бразилии в системе международной помощи // *Вестник РУДН. Серия «Международные отношения»*. — 2014. — № 1.
- [8] Потапенко М.В. КНР как новый международный донор: особенности политики содействия международному развитию // *Вестник РУДН. Серия «Международные отношения»*. — 2014. — № 1.
- [9] Рахмангулов М.Р. Становление системы содействия международному развитию в России // *Вестник международных организаций. Образование, наука, новая экономика*. — 2010. — № 2.
- [10] Шикин В.В., Дегтерева Е.А. Участие Индии в содействии международному развитию // *Вестник РУДН. Серия «Международные отношения»*. — 2014. — № 1.
- [11] Юртаев В.И. Приоритеты для стратегии развития // *БРИКС и Африка: сотрудничество в целях развития*. — М.: РУДН, 2013. — С. 17—26.
- [12] *The World in 2050*. PriceWaterHouseCoopers, January 2011.

RUSSIAN IDA POLICY — CONTOURS OF BRICS PARTNERSHIP

Denis Degterev

Department of Theory and History of International Relations
Peoples' Friendship University of Russia
Mickluho-Maclay str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

This article analyzes the characteristics of Russian policy in the sphere of international development assistance and gives us a comparative analysis of policies BRICS countries in this field. Basing on this analysis the author provides conclusions regarding the areas of partnership of the Russian Federation and other BRICS countries in the implementation of international aid programs in third countries.

Key words: official development assistance, international development assistance, international assistance, BRICS, new donors, national interests.

REFERENCES

- [1] *Borzova A.Ju.* Braziliya — Afrika: primer vysokojeffektivnogo i perspektivnogo sotrudnichestva // *Azija i Afrika segodnja*. — 2013. — № 9.
- [2] *Degterev D.A.* Osnovnye podhody k okazaniyu sodejstvija mezhdunarodnomu razvitiju // *Vestnik MGIMO-Universiteta*. — 2011. — № 4.
- [3] *Degterev D.A.* Rossijskaja Federacija kak novyj mezhdunarodnyj donor: dilemmy identichnosti // *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*. — 2013. — № 2 (41).
- [4] *Degterev D.A.* Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiju kak instrument prodvizhenija vneshnepoliticheskikh i vneshnejekonomicheskikh interesov // *Vestnik MGIMO-Universiteta*. — 2012. — № 2.
- [5] Koncepcija uchastija Rossijskoj Federacii v sodejstvii mezhdunarodnomu razvitiju. Utverzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii 14 ijunja 2007.
- [6] *Larionova M.V., Vekshina A.B., Grechuhina I.A., Zajcev Ju.K., Nagornov V.A., Perfil'eva O.V., Rahmangulov M.R., Shadrikova A.P., Shvec E.A.* Nacional'nye strategii sodejstvija mezhdunarodnomu razvitiju / Otv. red. M.V. Larionova. — Moskva: Izdatel'skij dom NIU VShJe, 2010.
- [7] *Mosejkin Ju.N.* Mesto Brazilii v sisteme mezhdunarodnoj pomoshhi // *Vestnik RUDN. Serija «Mezhdunarodnye otnoshenija»*. — 2014. — № 1.
- [8] *Potapenko M.V.* KNR kak novyj mezhdunarodnyj donor: osobennosti politiki sodejstvija mezhdunarodnomu razvitiju // *Vestnik RUDN. Serija «Mezhdunarodnye otnoshenija»*. — 2014. — № 1.
- [9] *Rahmangulov M.R.* Stanovlenie sistemy sodejstvija mezhdunarodnomu razvitiju v Rossii // *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij. Obrazovanie, nauka, novaja jekonomika*. — 2010. — № 2.
- [10] *Shikin V.V., Degtereva E.A.* Uchastie Indii v sodejstvii mezhdunarodnomu razvitiju // *Vestnik RUDN. Serija «Mezhdunarodnye otnoshenija»*. — 2014. — № 1.
- [11] *Yurtaev V.I.* Priority dlja strategii razvitija // *BRIKS i Afrika: sotrudnichestvo v celjah razvitija*. — M.: RUDN, 2013. — P. 17—26.
- [12] *The World in 2050.* PriceWaterHouseCoopers, January 2011.