

РОССИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

ПОМОЩЬ РАЗВИТИЮ: НОВАЯ РОЛЬ РОССИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВОЗРОЖДАЮЩЕГОСЯ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКОЙ

Ю.Н. Мосейкин

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В предлагаемой статье анализируются региональные ограничения официальной помощи развитию, новая роль и растущий потенциал России как «нового донора» на латиноамериканском континенте. Формулируются некоторые положения относительно реконфигурации механизмов оказания помощи развитию и сотрудничества в целях повышения эффективности решения проблем социально-экономического характера как Латинской Америки, так и мира в целом.

Ключевые слова: Латинская Америка, помощь развитию, экономическое донорство, Россия.

В последнее время в Латинской Америке произошли очень серьезные изменения, связанные с официальной помощью развитию (ОПР). Этот регион, не будучи избалованным международной помощью, тем не менее, в последние годы добился определенных успехов, используя эту помощь самым разнообразным образом, хотя и не всегда оптимальным. Речь, прежде всего, идет о социальной сфере и борьбе с бедностью. Однако все эти достижения последних лет могут оказаться безрезультатными. Финансово-экономический кризис серьезно ударил по развитым странам (странам-донорам), что сказалось на резком сокращении ресурсов для оказания помощи и, как следствие, на потере контроля над социальными проблемами, на решение которых, в основном, была направлена эта помощь: бедность, миграция, безработица и неравенство.

В последние годы (несмотря на определенное сокращение в результате кризиса), Латинская Америка укрепила свою экономику и улучшила качество жизни миллионов человек. Чтобы не утратить эти достижения, регион нуждается в определенной поддержке. В отличие от других регионов, Латинской Америке удалось постепенно отойти от границы экстремальной бедности. Экономический подъем последних лет дает основания надеяться на укрепление тенденции в даль-

нейшем росте и развитии региона. Вместе с тем некоторые страны Андской зоны и Центрально-американского района все еще нуждаются в целенаправленной международной помощи, в том числе от «новых доноров», гораздо более инициативных, нежели доноры традиционные. На этом фоне участие в международной помощи таких региональных игроков, как Бразилия, а также Китай и Россия, причем не только в качестве инвесторов, заставляет местные региональные правительства, международные организации и других доноров, оказывающих помощь на двусторонней основе, перестраивать свои стратегии в части выбора целей и направлений оказания помощи, применять новые механизмы координации и установления приоритетов в усилиях по содействию развитию.

В Латинской Америке произошли очень серьезные социально-экономические изменения. Накопленный потенциал дает основания для успешного противостояния современным вызовам и свидетельствует о том, что сотрудничество между самими странами региона и странами с новыми экономиками по своей эффективности уже превосходит схему «традиционной помощи развитию». Сегодня Латинская Америка готова предложить новые схемы использования различных форм помощи и сотрудничества, существующие в мире, новые механизмы эффективной координации в борьбе против социального неравенства, в преодолении отсталого развития инфраструктуры и представить новую, более эффективную, концепцию «сотрудничества ради развития».

В предлагаемой статье анализируются региональные ограничения ОПР, новая роль и растущий потенциал России как «нового донора» и формулируются некоторые положения относительно реконфигурации механизмов оказания помощи и сотрудничества в целях развития на латиноамериканском континенте.

Официальная помощь развитию в Латинской Америке. Общая ситуация с международной помощью развитию за последние годы претерпела серьезные перемены в результате изменения позиций геополитических и экономических центров мировой власти. Эта новая тенденция известна как «новая архитектура помощи». Предпринимаемые с 2008 года усилия Объединенных Наций, соглашения в Аккре и Дохе, призванные оптимизировать результаты ОПР, были нацелены на достижение общей цели: «высвобождение всего имеющегося потенциала ОПР для обеспечения долгосрочных результатов развития и поиск механизмов сотрудничества с другими участниками этого процесса в регионе». За семь лет официальная помощь развитию, предназначенная развивающимся странам, увеличилась вдвое: с 50 млрд долл. в 2000 году до 103 млрд долл. в 2007. Что касается ОПР, предназначенной Латинской Америке, то согласно II Доклада Генерального секретариата по Иберамерике «О сотрудничестве Юг-Юг в Иберамерике», за период с 2000 по 2006 годы официальная помощь развитию выросла с 3,25 млрд долл. до чуть менее 5 млрд долл. Однако в последние годы Латинская Америка сократила свое участие в качестве получателя официальной помощи, что выразилось в уменьшении относительной доли региона в общем объеме помощи с 6—7% в 2000—2003 годах до 5% в 2005—2006 гг. Основными получателями этой помощи стали Центральноамериканские страны и страны Андской зоны.

Известно, что до 80% ОНР, направляемой в латиноамериканский регион, предоставляется на основе двусторонних соглашений, и только 20% поступают по линии международных организаций. США направили в 2006 году в страны региона 1 млрд 580 млн долл. помощи (треть общего объема помощи региона), следом по величине помощи идут Испания и Япония. Среди многосторонних организаций, оказывающих помощь региону, Европейская комиссия является наиболее значимой с ее 1/10 общего объема направляемых средств.

Особый интерес представляет развитие форм осуществления помощи, предоставляемой странам региона. За 2007 год девятнадцатью странами Латинской Америки, относимыми к странам со средним уровнем дохода, было проведено 1480 мероприятий в рамках двустороннего горизонтального сотрудничества, которое преимущественно используется при реализации кооперации по линии Юг-Юг. Векторы этих мероприятий корреспондируют с приоритетами реализующих их стран. Так, Мексика ориентируется в предоставлении сотрудничества на страны Центральной Америки; Венесуэла — на страны, объединенные в группу Альба; для Чили приоритетным направлением являются страны Центральной Америки и Андской группы с относительно низким уровнем дохода в регионе. Но в целом в Латинской Америке до сих пор отсутствуют системы, которые могли бы позволить оценить размеры тех финансовых ресурсов, которые мобилизуются для проведения 1480 мероприятий в области сотрудничества (есть отдельные данные о том, что Чили, Мексика и Колумбия вместе в 2007 году аккумулировали 2 млн долл., а, например, Бразилия в 2006 году мобилизовала 4 млн).

Сегодня участие Латинской Америки в Международном Сотрудничестве уже вышло за рамки чистого получателя ОНР. Все более активная позиция в участии в Международном Сотрудничестве приобретает характер Горизонтального и Тройственного Сотрудничества. Довольно часто страны региона сталкиваются с проблемой недостаточности финансирования проектов сотрудничества. Одним из путей преодоления подобного препятствия является участие в такого рода проектах третьего участника, обычно традиционного донора, который частично или полностью берет на себя это финансирование. Таким образом, родилась так называемая Тройственная кооперация. Этот смешанный формат позволяет принимать в нем участие любому игроку (как севера, так и юга) с любым видом ресурсов (помощь как техническая, так и финансовая).

И, наконец, одной из последних тенденций в эволюции систем сотрудничества в регионе явился рост деятельности по содействию развитию ряда стран со средним уровнем дохода или так называемых «новых доноров», которые в последние годы продемонстрировали свою высокую активность. За термином «новые доноры» скрываются, в первую очередь, ряд стран, именуемых «новыми державами» — это, прежде всего, Китай, Индия, Россия и Бразилия.

Значение России как «нового донора». Новые развивающиеся страны постепенно становятся глобальными донорами. С началом второго тысячелетия Китай стал активно внедряться в Африку, причем не только как инвестор, но и как донор, оказывающий безвозмездную помощь развитию. В последнее десятилетие

появились новые участники международной помощи, присоединившиеся к этой деятельности, прежде всего из новых развивающихся стран (Россия, Бразилия, Индия и ряд других), которые не только инвестируют в другие развивающиеся страны, но и оказывают помощь развитию в различных формах.

Появившиеся новые доноры являют собой ситуацию парадоксальной разбалансированности: такие страны, как Китай, Индия, Южная Африка или арабские страны, предоставляя помощь третьим странам, вместе с тем сами испытывают внутри своих стран проблемы, связанные с распространением бедности и неравенства. К уже традиционным механизмам помощи развитию очень часто этими странами добавляются формы сотрудничества и международного инвестирования по линии юг-юг с использованием своих финансовых «движков», в которые превращаются создаваемые ими суверенные фонды. Появление новых участников процесса оказания содействия развитию (а зарождающиеся рынки уже сегодня продуцируют миллиарды долларов адресной помощи развивающимся странам) способствует тому, что новые идеи и ресурсы помогают преодолевать бедность, поддерживать экономический рост (обеспечиваемый в том числе и динамично развивающимся частным сектором) и решать проблемы глобального характера, такие как продовольственная безопасность или изменения климата.

Одной из стран, стремительно увеличившей в последнее десятилетие свое участие в оказании помощи развитию, стала Россия. Начиная с 2007 года, официальная помощь развитию, осуществляемая Россией, производится в рамках «Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию», утвержденной Президентом России. Одной из основных целей данного документа является участие России в международном сотрудничестве по сокращению бедности и выполнению Целей развития тысячелетия. Россия присоединилась и разделяет принципы Парижской декларации по повышению эффективности оказываемой помощи и Программы действий, принятой в Аккре.

Основная часть ОПР, предоставляемой Россией, тем не менее, осуществляется через посредство агентств Организации Объединенных Наций и Мирового банка на добровольной основе. Вследствие этого более 75% предоставляемой Россией помощи классифицируется как «несвязанная помощь». За последние шесть лет участие России в международных программах помощи наиболее бедным странам увеличилось в четыре раза. Согласно подсчетам Министерства экономического развития РФ, за этот период помощь, оказываемая в рамках G8, возросла до 1,5 млн долл. Основными статьями помощи стали здравоохранение, образование, энергетика, продовольственная безопасность и миротворческие операции.

На 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной Целям развития тысячелетия, министр иностранных дел Сергей Лавров отметил, что вклад России в помощь развивающимся странам возростал даже несмотря на мировой кризис. Помощь выросла вчетверо по сравнению с предыдущим годом, и если в 2008 году она составляла 220 млн долл., то в 2009 она уже достигла 800 млн. И это без учета списания и пересмотра миллиардных долгов ряда развивающихся стран.

Значительная часть российской помощи направляется наиболее бедным соседям из стран СНГ. В основном помощь используется для решения первоочередных и срочных программ, таких как: предотвращение распространения полио-

миелита с территории соседнего Таджикистана, борьба с неграмотностью в Таджикистане и Киргизстане, являющихся основными источниками миграционных потоков рабочей силы в Россию. В самый размах мирового экономического кризиса Россия оказала помощь своим соседям по СНГ в размере 4,6 млрд долл. в виде концессионных займов, технического содействия и в целях снижения уровня разбалансированности региональных финансов. По инициативе России был создан антикризисный фонд Евразийского экономического сообщества, ресурсы которого достигают размера 10 млрд долл., из которых 7,5 — это вклад России. В 2006 году, в период председательства в восьмерке, Россия поддержала Программу по расширению доступа беднейших стран к энергетическим ресурсам. За период с 2007 по 2010 годы Россией на эти цели было выделено около 30 млн долл.

В рамках участия в программах помощи беднейшим странам Россия активно содействует решению проблем продовольственной безопасности, сосредоточивая свои усилия на поставках продовольствия. В 2010 году Россией была запущена программа сотрудничества, нацеленная на повышение эффективности сельскохозяйственного производства, помощь сельхозпроизводителям, передачу новых технологий и техники. В области образования, начиная с 2008 года, при содействии Мирового банка, действует российская программа, предназначенная для повышения качества образования и рассчитанная до 2012 года. В рамках этой программы вклад России составит 32 млн долл. И, наконец, в области здравоохранения за период с 2006 по 2009 годы вклад России вырос до 323,53 млн долл.

Широкое сотрудничество со странами Европы, а также с африканскими, азиатскими и латиноамериканскими государствами осуществляется Россией в целях координации совместных усилий по преодолению последствий природных катаклизмов и техногенных катастроф.

Следует отметить, что мировой кризис вызвал определенные сокращения финансовых ресурсов, направляемых на цели оказания помощи третьим странам. В 2010 году российское участие в программах помощи развитию составило около 500 млн долл., что оказалось несколько меньше, чем в предыдущем году. По данным Министерства экономики РФ, этот объем помощи развитию сохранится и в последующие годы. Учитывая тот факт, что Россией предприняты шаги по оптимизации бюджетных расходов, ожидать существенного роста объемов помощи развитию беднейших стран (которая с 2004 года уже достигла величины 1,5 млрд долл.) вряд ли возможно.

Новая роль России в Латинской Америке. В новой архитектуре помощи развитию такие механизмы, как сотрудничество юг-юг и трехстороннее сотрудничество, представляются одними из основных в повышении эффективности официальной помощи, направляемой на цели развития региона. Страны, называемые «новыми донорами», предпринимая, в большинстве своем, чрезвычайно важные действия, из-за отсутствия должной координации порой затрачивают удвоенные усилия, теряя способность добиться того, чтобы помощь приносила конкретные и ощутимые результаты. После подписания договоров о сотрудничестве с рядом стран, включающих и аспекты оказания помощи развитию, Россия возвращается в качестве донора в регион Латинской Америки. И эта роль не выглядит новой для России, если вспомнить, что во второй половине прошлого века помощь Совет-

ского Союза заложила основы последующего развития целого ряда стран региона. Латинская Америка нуждается в оказании помощи в самых разных областях. Участие России в акциях международного содействия развитию может способствовать реальному улучшению ситуации в социальной и экономической областях.

Поступательное продвижение России в страны Латинской Америки еще не используется в полном объеме. Взаимодополняемость технической и экономической кооперации между Россией и Латинской Америкой представляет тот потенциал, который мог бы, через взаимный обмен знаниями, квалификацией, ресурсами, технологическими ноу-хау, значительным образом содействовать развитию региона. Деятельность по сотрудничеству России со странами Латинской Америки сегодня строится как на двусторонней, так и многосторонней основе. Помощь, оказываемая Россией (за исключением гуманитарной), по своим характеристикам ориентирована на совершенствование механизмов сотрудничества в чрезвычайных ситуациях и в ряде фундаментальных областей развития этих стран. Одним из наиболее ярких примеров таких новых инициатив является работа по реализации проектов помощи в области энергетики, направленных на решение проблем по электроснабжению отдаленных сельских районов. Эту помощь осуществляет российская некоммерческая ассоциация «Глобальная деревня», созданная специально для этих целей. По данным руководства этой организации, в Латинской Америке уже открыт ряд представительств и установлены отношения с местными партнерами. Возможность принять участие в строительстве небольших гидроэлектрических станций открыта как для государственных, так и для частных компаний и зависит от предполагаемого вклада, который они намерены осуществить в этой области.

В попытке преодоления региональных проблем, связанных с социальным неравенством и неразвитостью инфраструктуры, необходимы укрепление и диверсификация каналов помощи и содействие развитию стран Латинской Америки. При поддержке стран — участниц ОПР необходимо вовлечь «новых доноров», работающих на рынке региона (Китай, Россия, Бразилия) к более активному участию в системе региональной кооперации. Одной из проблем, затрудняющих координацию усилий стран участниц ОПР, является количественная оценка потребности в ресурсах и определение направлений их использования в рамках сотрудничества по содействию развитию.

И вопрос не только в том, чтобы оценить потребность и то, как скажется оказываемая помощь на развитии стран-реципиентов, да и самой России и других «новых доноров», действующих в регионе, а попытаться найти точки совпадения интересов и рассмотреть перспективу совместных действий по их воплощению. Идея состоит в том, чтобы определить роль России в деятельности по финансированию помощи развитию и определить критерии по координации сотрудничества и участия в трехсторонней кооперации, осуществляемой традиционными донорами. Участие России в деятельности по финансированию и содействию развитию стран Латинской Америки может способствовать появлению новых дополнительных механизмов по координации деятельности с остальными участниками ОПР. Эти усилия послужат тому, чтобы в будущем деятельность «новых доноров» по оказанию помощи и содействию развитию перестала быть «методом проб

и ошибок», а являла собой часть общей стратегии регионального сотрудничества, сочетающейся с деятельностью других участников этого процесса.

Заключение. Программы помощи развитию с момента своего появления испытали немало трудностей. Главные идеологи такого сотрудничества, прежде всего из многосторонних институтов Организации Объединенных Наций, ОЭСР, или из двухсторонних или межправительственных комиссий, в один голос отмечают эти трудности и считают, что главная проблема помощи в борьбе с бедностью состоит в малых ее объемах или плохой секторальной ориентированности. Они полагают, что проблема бедных стран — это проблема внешнего финансирования и недостаточности ресурсов для обеспечения развития. Для характеристики ситуации примерно с 1967 года ООН ввела термин «0,7». Считается, что бедные страны для финансирования развития и борьбы с бедностью нуждаются в помощи равной по объему 1% от ВВП развитых стран, из которого 0,7% предоставляется по государственной линии, остальные 0,3% — по линии частных участников. Возможно, до сегодняшнего дня этот тезис еще что-то и значит для многих стран Африки и для некоторых латиноамериканских. Однако латиноамериканский опыт последних лет показывает, что проблема Развития это не только и не столько проблема Помощи, это проблема моделей: модели Роста и модели Развития.

То, в чем нуждается Латинская Америка, — это модель Сотрудничества, которая противостоит модели Помощи, являющейся неэффективной и с минимумом ресурсов для региона. Следовательно, новая модель международного содействия развитию должна быть чем-то большим, чем просто Помощь. Новая модель содействия развитию, включающая и страны ОЭСР, и «новых доноров» (Россию в том числе), должна создать инструменты, помогающие совершенствовать новую структуру, чтобы рядом с традиционными инвестициями открывались возможности сотрудничества в других областях, близких к обеспечению благосостояния, социальной стабильности латиноамериканских стран.

По мере того как приближается 2015 год, намеченный в качестве срока выполнения ближайших Целей развития тысячелетия, среди которых необходимость сокращения крайней бедности, голода и детской смертности, их выполнение становится все более приоритетным, в том числе и для стран региона. Амбициозный призыв G-20 о необходимости финансового ориентирования Международной Ассоциации для целей развития (фонд Мирового банка для наиболее бедных стран) должен быть подкреплен новыми дополнительными механизмами по координации действий развитых стран с новыми рыночными экономиками, как с точки зрения обмена идеями, так и с точки зрения принятия совместных решений. России, чтобы стать частью этой модели, необходимо определить главные факторы взаимодействия и координации со странами Латинской Америки в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг и трехсторонних форм кооперации. Институционализация процесса управления согласованными действиями через механизм Агентства по сотрудничеству могла бы позволить правительству России лучше выстраивать свою политику в странах Латинской Америки. Она могла бы помочь правительствам стран региона согласовывать свои действия с другими партнерами, разнообразить источники и формы оказания помощи. Изложенное выше может показаться достаточно общим, но по существу задает рамки дальнейшего разви-

тия. Продвижение по этому пути создает возможную альтернативную Модель эффективного Международного Сотрудничества в целях развития. Эта Модель призвана прийти на смену Помощи Развитию, весьма неэффективной в попытках поиска ответа на структурные вопросы проблем развития, прежде всего в наиболее отсталых странах, как, впрочем, и в Латинской Америке в целом.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Кукол Е.* В пользу бедных. Вклад России в международные программы вырос в четыре раза // Российская газета. Федеральный выпуск. — № 5213(134). URL: <http://www.rg.ru/gazeta/rg/2010/06/22.html>
- [2] Лавров: более \$4 млрд составила помощь РФ странам СНГ во время кризиса. URL: <http://www.interfax.ru/news.asp?id=156013>.
- [3] Лавров: помощь РФ развивающимся странам в 2009 году составила \$800 млн 65-я сессия Генеральной ассамблеи ООН по Целям развития тысячелетия. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=394143&cid=520>.
- [4] Россия даст \$500 млн на развитие стран с низким уровнем доходов. URL: <http://www.rosbalt.ru/2010/06/21/746978.html>
- [5] Fernández Leost José Andrés (2010). La cooperación internacional para el desarrollo. Una aproximación teórico-política. Fundación Carolina CeALCI. URL: www.fundacioncarolina.es
- [6] II informe de cooperación sur-sur en Iberoamerica (2008). // Estudios SEGIB. — No. 3. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) URL: www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.pdf
- [7] Izquierdo Juárez Pablo (2006) ¿Es posible un nuevo modelo de cooperación internacional para el desarrollo? URL: <http://www.eldiarioexterior.com/es-posible-un-nuevo-modelo-12334.htm>
- [8] *Kudrin A., Zoellick R.B.* Los nuevos donantes para el desarrollo. Project Syndicate, 2010. URL: www.project-syndicate.org
- [9] Santiso Javier. Brasil como donante emergente Infolatam Madrid. URL: <http://www.infolatam.com/2010/07/30/brasil-como-donante-emergente>

DEVELOPMENT ASSISTANCE: RUSSIA'S NEW ROLE AND PROSPECTS OF REVIVING COOPERATION WITH LATIN AMERICA

Yu.N. Moseykin

Macroeconomic Regulation and Planning Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya Str., 6, Moscow, Russia, 117198

Regional restrictions of official development assistance and Russia new role and growing potential as a «new donor» in Latin America are studied. Several propositions on development assistance mechanisms and cooperation for effective social and economic solutions are formulated for Latin America and other countries of the world as well.

Key words: Latin America, development assistance, economic donation, Russia.