

# ПРИКЛАДНОЙ АНАЛИЗ

## СМЕНА ПРИОРИТЕТОВ В СТРАТЕГИЯХ ВЕДУЩИХ ДОНОРОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ В 2014—2016 ГГ.: ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ФАКТОР БЕЗОПАСНОСТИ

**А.В. Максимова**

Национальный исследовательский университет —  
Высшая школа экономики, Москва, Россия

Статья обращается к вопросу о том, что движет странами-донорами при изменении стратегий содействия международному развитию (СМР). Были проанализированы программные документы девяти доноров, принявших свои стратегии в 2014—2016 гг. В выборку попали в основном традиционные доноры, а также новые европейские доноры Польша и Россия. Для изучения изменений, произошедших в последнее время, стратегии изучались парами: новые, принятые в 2014—2016 гг., документы сравнивались с прежними программными документами. Анализ выявил четыре основных кластера причин или факторов, которые побуждали доноров к пересмотру своих стратегических документов в 2014—2016 гг. или определяли изменение курса данных стратегий: вопросы безопасности, принятие повестки устойчивого развития, экономический и внешнеполитический факторы. В целом, доноры становятся гораздо более открытыми в признании своих целей при оказании помощи развитию.

Связка «безопасность—развитие» стала сильнее проявляться почти во всех рассмотренных стратегиях и особенно характерна для Великобритании и Японии. Международная повестка устойчивого развития обуславливает принятие новых стратегий СМР в таких странах, как Германия, Финляндия и Польша. Для ряда доноров, например для Австралии, определяющим оказался экономический фактор. В новой российской стратегии в сфере СМР заметно усиление роли внешнеполитической мотивации при оказании помощи.

**Ключевые слова:** содействие международному развитию, СМР, цели устойчивого развития, безопасность и развитие, мягкая сила.

В последнее время многие страны-доноры пересматривают свои стратегии международной помощи, руководствуясь различными причинами как внутреннего, так и внешнего характера. Целый ряд глобальных изменений может служить движущим фактором, обуславливающим изменение стратегических документов доноров.

Принятая в 2015 г. Повестка устойчивого развития до 2030 г. предполагает, что доноры приведут свои стратегии помощи в соответствие с Целями устойчивого развития (ЦУР). Принятие ЦУР также окончательно ознаменовало сопряжение

повестки развития и борьбы с изменением климата [Sachs 2015: 55]. Парижское соглашение 2015 г. предусматривает, что развитые страны окажут помощь развивающимся странам по адаптации к изменению климата. Процесс разработки стратегий в русле новой повестки ЦУР во многих странах-донорах подстегивается усилиями неправительственных организаций. Общественные организации Великобритании, Японии, Нидерландов, Швеции и Германии уже представили свое видение этого процесса<sup>1</sup>. Россия пока не обнародовала свою программу по внедрению ЦУР в практику содействия международному развитию (СМР), однако в прошлом Россия строго придерживалась своих международных обязательств, в том числе в рамках целей развития тысячелетия [Larionova, Rakhmangulov, Verenson 2014: 32—35].

В условиях мирового экономического кризиса правительствам доноров стало сложнее обосновывать перед налогоплательщиками затраты на благосостояние обездоленных, но далеких от них бенефициаров программ официальной помощи развитию (ОПР). Заявления о взаимовыгодности СМР, которые раньше можно было встретить лишь в экспертных дискуссиях и в дискурсе доноров Юг—Юг [de Renzio and Seifert 2014: 1872], начинают звучать и у традиционных доноров. Сложно судить о том, свидетельствует ли это о смене подходов к СМР или просто о большей открытости ранее закрытой информации [Максимова 2015: 61].

Нарастающая нестабильность и конфликтность в мире, особенно в близких к основным европейским донорам регионах, рекордное количество беженцев, рост угрозы терроризма выступают еще одним важнейшим фактором, влияющим на СМР. После терактов 2001 г. США обозначили преодоление отставания в развитии как один из элементов войны с терроризмом, связка «безопасность—развитие» прочно вошла в профессиональный и экспертный дискурс в сфере СМР [Бартенев 2015: 81—82].

Таким образом, целый спектр причин может обуславливать желание стран-доноров пересмотреть свои подходы к оказанию помощи развитию. Изменения могут проявляться при принятии финансовых решений, как например при существенном сокращении австралийского бюджета или, наоборот, стремлении Великобритании утвердиться в элитной группе стран, достигнувших цели в 0,7 % ВВП на цели ОПР. Новое понимание целей и задач помощи развитию может стимулировать административную реформу в СМР: привести к слиянию, переподчинению или отделению административных единиц, отвечающих за помощь развитию,

---

<sup>1</sup> Implementing the SDGs in the UK. URL: [https://www.bond.org.uk/sites/default/files/resource-documents/bringing\\_the\\_goals\\_home\\_implementing\\_the\\_sdgs\\_in\\_the\\_uk.pdf](https://www.bond.org.uk/sites/default/files/resource-documents/bringing_the_goals_home_implementing_the_sdgs_in_the_uk.pdf) (accessed: 07.07.2016); Prescriptions for effective implementation of the Sustainable Development Goals in Japan. URL: [http://www.post2015.jp/wp-content/uploads/2016/02/SDGs-prescriptions\\_english.pdf](http://www.post2015.jp/wp-content/uploads/2016/02/SDGs-prescriptions_english.pdf) (accessed: 07.07.2016); Sustainable Development Goals in the Netherlands. URL: [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2016-sustainable-development-in-the-Netherlands\\_1966.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2016-sustainable-development-in-the-Netherlands_1966.pdf) (accessed: 07.07.2016); Sustainable Development Goals for Sweden: Insights on Setting a National Agenda. URL: <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/SEI-WP-2015-10-SDG-Sweden.pdf> (accessed: 07.07.2016); Implementation of the Global 2030 Agenda for Sustainable Development in and by Germany. URL: [http://www.forumue.de/wp-content/uploads/2016/03/SDG\\_PP\\_Agenda\\_2030\\_engl\\_16\\_03\\_16.pdf](http://www.forumue.de/wp-content/uploads/2016/03/SDG_PP_Agenda_2030_engl_16_03_16.pdf) (accessed: 07.07.2016).

как это недавно произошло в Канаде и Австралии [Gulrajani 2015: 155]. Почти всегда меняющаяся стратегия донора находит свое отражение в соответствующих программных документах в сфере СМР.

Данная статья рассматривает программные документы доноров в сфере СМР с целью определить основные факторы, которые движут странами при пересмотре своих подходов к оказанию помощи, охарактеризовать текущие изменения в сфере СМР и вычленить группы стран, придерживающихся схожих подходов. С одной стороны, важно изучить, как меняются подходы доноров к декларированию своей политики СМР в публичных стратегиях, в том числе оценить предположение о том, что доноры начинают открыто заявлять о своих интересах. С другой стороны, публично провозглашаемые цели являются отражением (хоть и со всеми присущими ему искажениями) мотивации доноров, и анализ стратегических документов представляется важным для понимания изменений в политике доноров. Изучение декларируемых целей становится еще более актуальным при рассмотрении вопроса национальных интересов стран через призму конструктивизма, согласно которому национальные интересы не представляют собой статичную объективную сущность, а создаются посредством процесса артикуляции и интерпретации участниками внешнеполитических процессов [Weldes 1996]. С этой точки зрения, анализ изменений в декларируемых донорами целях может способствовать пониманию процесса артикуляции странами своих национальных интересов в отношении СМР.

## МЕТОДОЛОГИЯ

С целью изучения последних тенденций в подходах доноров временной период для анализа был ограничен 2014, 2015 и 2016 гг. Безусловно, внешние и внутренние факторы оказывают влияние на стратегию СМР с отложенным эффектом. Однако, в 2014 г. уже активно велась подготовка к принятию новых целей устойчивого развития и можно предположить, что стратегии, принятые в данном временном периоде, будут отражать основные изменения глобального характера.

На первом этапе были отобраны программные документы в сфере СМР (стратегия, концепция, белая книга, программа на долгосрочный или среднесрочный период и т.д.). В первоначальную выборку вошли все страны-доноры, информация о которых доступна: 28 двусторонних доноров КСР ОЭСР, страны БРИКС, Турция, ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар, Кувейт, в общей сложности 38 стран. Из них 12 доноров приняли программный документ в 2014—2016 гг. Далее для проведения анализа были отобраны лишь те страны, которые имели предшествующие программные документы для сравнения. В итоговый список вошли 9 доноров: Австралия, Великобритания<sup>2</sup>, Германия, Новая Зеландия, Польша, Россия, Финляндия, Швейцария<sup>3</sup> и Япония (см. табл. на с. 525—527).

---

<sup>2</sup> Формат программного документа в британском СМР изменился. В 2011 г. таким документом выступал бизнес-план, представленный коалиционным правительством, а в 2015 г. была разработана полноценная стратегия.

<sup>3</sup> Для анализа были использованы официальные сокращенные англоязычные версии депеш по международному сотрудничеству. Оригиналы депеш на немецком языке занимают более 450 страниц, что значительно затрудняет их анализ.

Китай не был включен в список стран для финального рассмотрения, так как белые книги, принятые им в 2014 и 2011 гг., представляют собой скорее отчеты о проделанной работе, нежели программные документы о подходах к оказанию помощи. США не были включены в выборку, поскольку в открытом доступе не было обнаружено единой стратегии или программного документа для всей сферы СМР, а не только для отдельного агентства USAID, чья последняя рамочная стратегия была принята в 2011 г.<sup>4</sup> Высока вероятность того, что общая стратегия СМР для всех государственных органов США может быть закрытой, как это было с президентской директивой по глобальному развитию, которая была принята в 2010 г., рассекречена в 2014 г. и излагает общее стратегическое видение международной помощи со стороны США<sup>5</sup>.

Второй этап представлял собой дискурс-анализ [Jorgensen, Phillips 2002]. Выбор дискурс-анализа в качестве метода был продиктован самим объектом исследования — репрезентацией декларируемых донорами целей СМР в своих стратегиях. Таким образом, дискурс-анализ стремился «воспроизвести реальность»<sup>6</sup>, в которой оперировали доноры при написании новых и прежних стратегий СМР.

Для выявления изменений, произошедших в последнее время, стратегии изучались парами: новые, принятые в 2014—2016 гг., документы сравнивались с прежними программными документами. В рамках первичного прочтения новых и предшествующих им стратегий были выделены основные семантические поля или понятийные группы. Последующий анализ текстов был направлен на количественное определение доминирующих понятийных групп и выявление основных изменений между двумя версиями документов. Количественный анализ служил одним из инструментов исследования в дополнение к общему прочтению документов и дискурс-анализу с позиций качественного подхода.

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Анализ девяти пар программных документов доноров позволяет говорить о четырех основных кластерах причин или факторов, которые побуждали доноров к пересмотру своих стратегий в 2014—2016 гг. или определяли изменение курса данных стратегий: фактор «2015», экономический фактор, фактор безопасности и внешнеполитический фактор (см. табл. на с. 525—527). За рамками анализа могли остаться внутренние причины, о которых невозможно судить по тексту стратегий, но представляется, что данные изменения могли выступать прокси факторами по отношению к выявленным причинам. Например, новая стратегия могла быть принята ввиду назначения нового руководства направлением СМР, однако сама смена руководства свидетельствует об изменениях в политике СМР.

<sup>4</sup> USAID Policy Framework 2011—2015. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID%20Policy%20Framework%202011-2015.PDF> (accessed 08.10.2016).

<sup>5</sup> Presidential Policy Directive on Global Development, 2010. URL: <http://www.foreffectivegov.org/files/info/global-development-policy-directive-usaid-release.pdf> (accessed 08.10.2016).

<sup>6</sup> Carta C. Discourse Analysis and International Relations: What for? 2014. URL: <https://italianpoliticalscience.com/2014/06/15/discourse-analysis-and-international-relations-what-for/> (accessed 08.10.2016).

Таблица

Стратегии рассматриваемых стран-доноров и основные изменения

Донор	Новая стратегия, название, год	Прежняя стратегия, название, год	Фактор «2015» (ЦУР и климат)	Фактор безопасности	Экономический фактор	Внешнеполитический фактор
Австралия	Австралийская помощь: содействуя процветанию, снижая бедность, способствуя стабильности, 2014 <sup>1</sup> .	Австралийская помощь: содействуя росту и стабильности, 2006 <sup>2</sup> .	Значение фактора уменьшается.	Значение фактора уменьшается.	Определяющее значение как в прежней, так и в новой стратегии. Наблюдается усиление за счет внимания к торговле и экономической дипломатии.	Неоднозначный результат, дипломатия упоминается чаще в 2014 г., однако национальные интересы и австралийские ценности чаще в 2006 г.
Великобритания	Стратегия ОПР. Помощь Великобритания: отвечая на глобальные вызовы в целях национального интереса, 2015 <sup>3</sup> . Хартия будущего. Один мир — одна ответственность, 2014 <sup>5</sup> .	Бизнес-план на 2011—2015 гг., 2011 <sup>4</sup> .	Средняя значимость фактора.	Определяющий фактор. Значение растет.	Важный фактор. Значение возрастает.	Традиционно важный фактор.
Германия	Хартия будущего. Один мир — одна ответственность, 2014 <sup>5</sup> .	Мышление перемен — открывающие возможности, 2011 <sup>6</sup> .	Значение сильно увеличивается, особенно в вопросах равенства, устойчивого развития и климата.	Значение фактора немного увеличивается.	Значимость фактора остается на прежнем уровне. Он важен.	Значение фактора сильно уменьшилось.

<sup>1</sup> Australian aid: promoting prosperity, reducing poverty, enhancing stability. URL: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/australian-aid-development-policy.pdf> (accessed: 09.10.2016).

<sup>2</sup> Australian Aid: Promoting Growth and Stability. URL: <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/whitepaper.pdf> (accessed: 09.10.2016).

<sup>3</sup> ODA strategy. UK aid: tackling global challenges in the national interest. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478834/ODA\\_strategy\\_final\\_web\\_0905.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>4</sup> Business Plan 2011—2015. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67658/DFID-business-plan.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67658/DFID-business-plan.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>5</sup> Charter for the future. One world — our responsibility. URL: [https://www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/information\\_flyer/information\\_brochures/Materialie244a\\_zukunftscharta.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie244a_zukunftscharta.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>6</sup> Minds for change — enhancing opportunities. URL: [http://www.bmz.de/en/publications/archiv/type\\_of\\_publication/information\\_flyer/information\\_brochures/Materialie212\\_Minds\\_for\\_Change.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie212_Minds_for_Change.pdf) (accessed: 09.10.2016).

Продолжение таблицы

Донор	Новая стратегия, название, год	Прежняя стратегия, название, год	Фактор «2015» (ЦУР и климат)	Фактор безопасности	Экономический фактор	Внешнеполитический фактор
Новая Зеландия	Стратегический план программы помощи Новой Зеландии на 2015—2019 гг., 2015 <sup>7</sup> .	Комплексная стратегия правительства Новой Зеландии по международному содействию развитию, 2011 <sup>8</sup> .	Средняя важность фактора. Изменения не значительны.	Значение фактора снижается.	Средняя важность фактора. Изменения не значительны.	Значение фактора велико, ориентация на соседний регион, важность интересов и ценностей. Изменения не значительны.
Польша	Многолетняя программа по сотрудничеству в интересах развития на 2016—2020 гг., 2015 <sup>9</sup> .	Многолетняя программа по сотрудничеству в интересах развития на 2012—2015 гг. «Солидарность, демократия, развитие», 2011 <sup>10</sup> .	Определяющий фактор и его значение возрастает.	Важный фактор, хотя значение убывает.	Неприоритетный фактор.	Важный фактор, ориентация на восточное партнерство.
Россия	Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, 2014 <sup>11</sup> .	Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, 2007 <sup>12</sup> .	Фактор глобальной повестки дня был важен в 2007 г., его значение существенно снизилось.	Важный фактор, изменения между двумя версиями не существенны.	Средняя важность фактора.	Фактор крайне важен и значение сильно утилось.

<sup>7</sup> New Zealand Aid Programme Strategic Plan 2015—19. URL: [https://www.mfat.govt.nz/assets/\\_securedfiles/Aid-Program-docs/New-Zealand-Aid-Programme-Strategic-Plan-2015-19.pdf](https://www.mfat.govt.nz/assets/_securedfiles/Aid-Program-docs/New-Zealand-Aid-Programme-Strategic-Plan-2015-19.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>8</sup> The New Zealand Government's overarching policy on international development assistance. URL: [https://www.mfat.govt.nz/assets/\\_securedfiles/Aid-Program-docs/2012-Aid-Policy.pdf](https://www.mfat.govt.nz/assets/_securedfiles/Aid-Program-docs/2012-Aid-Policy.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>9</sup> Multiannual development cooperation programme 2016—2020. URL: [https://www.polskapomoc.gov.pl/Documents.and,Publications,208.html#dok\\_strategiczne](https://www.polskapomoc.gov.pl/Documents.and,Publications,208.html#dok_strategiczne) (accessed: 09.10.2016).

<sup>10</sup> Multiannual development cooperation programme 2012—2015 "Solidarity, democracy, development". URL: [https://www.polskapomoc.gov.pl/Documents.and,Publications,208.html#dok\\_strategiczne](https://www.polskapomoc.gov.pl/Documents.and,Publications,208.html#dok_strategiczne) (accessed: 09.10.2016).

<sup>11</sup> Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. URL: <http://archive.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1a/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5> (accessed: 09.10.2016).

<sup>12</sup> Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. URL: [http://archive.mid.ru/bpr\\_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F](http://archive.mid.ru/bpr_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F) (accessed: 09.10.2016).

Окончание таблицы

Донор	Новая стратегия, название, год	Прежняя стратегия, название, год	Фактор «2015» (ЦУР и климат)	Фактор безопасности	Экономический фактор	Внешнеполитический фактор
Финляндия	Один мир, общее будущее — к устойчивому развитию, 2016 <sup>13</sup> .	Программа стратегии Финляндии по содействию развитию, 2012 <sup>14</sup> .	Значение крайне высоко. ЦУР интегрированы в стратегию по каждому направлению.	Важны вопросы миротворчества, однако тема безопасности не ведущая.	Не ведущий фактор, однако важны вопросы торговли.	Внешнеполитические интересы малозначимы в обеих стратегиях, однако в документе 2016 г. важную роль играют финские ценности.
Швейцария	Делегация Швейцарии по международному сотрудничеству в 2017—2020 гг. Основные положения, 2016 <sup>15</sup> .	Послание о международном сотрудничестве на 2013—2016 гг. Основные положения, 2012 <sup>16</sup> .	Определяющее значение.	Значение существенно возросло.	Значимый фактор в обеих стратегиях.	Средняя значимость фактора.
Япония	Хартия сотрудничества в интересах развития. Для мира, процветания и лучшего будущего для всех, 2015 <sup>17</sup> .	Хартия официальной помощи развитию Японии, 2003 <sup>18</sup> .	Легкий рост, но фактор малозначим в обеих стратегиях.	Важный фактор в обеих стратегиях, наблюдается небольшой рост значимости.	Важный фактор в обеих стратегиях, наблюдается небольшой рост значимости.	Важный фактор, наблюдается большой рост значимости.

<sup>13</sup> One world, common future — towards sustainable development. URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341918&contentlan=2&culture=en-US> (accessed: 09.10.2016)

<sup>14</sup> Finland's Development Policy Programme. URL: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=251855> (accessed: 09.10.2016).

<sup>15</sup> Dispatch on Switzerland's International Cooperation 2017—2020. Key points in brief. URL: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitäreHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitäreHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_EN.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>16</sup> Message on International Cooperation 2013—2016. Key points in brief URL: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/208211-botschaft-zusammenarbeit-kuerze\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/208211-botschaft-zusammenarbeit-kuerze_EN.pdf) (accessed: 09.10.2016).

<sup>17</sup> Development Cooperation Charter. For peace, prosperity and a better future for everyone. URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (accessed: 09.10.2016).

<sup>18</sup> Japan's official development assistance charter. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf> (accessed: 09.10.2016).

### ФАКТОР БЕЗОПАСНОСТИ

Большинство рассматриваемых доноров стали уделять больше внимания вопросам безопасности в своих стратегиях СМР (рис. 1). Наиболее значительный рост демонстрируют такие европейские доноры, как Великобритания и Швейцария, принявшие свои новые стратегии в 2015 и 2016 гг. соответственно. Можно предположить, что упоминаемый в стратегиях приток беженцев в Европу придал новый импульс осознанию взаимозависимости развития стран-получателей и безопасности донора. Также все более очевидным становится обозначение в стратегических документах связки вопросов развития / отсутствия развития с проблемой терроризма. Рассматривая данную тенденцию в терминах Копенгагенской школы [Buzan, Waever 2009], анализирующей то, как осмысляется безопасность государствами, можно предположить, что недостаточное развитие стран становится одной из тем в рамках макросекьюритизации войны с терроризмом. То есть проблема бедности стран возводится в ранг проблем безопасности, а следовательно, повышается ее значимость во внешнеполитических стратегиях.

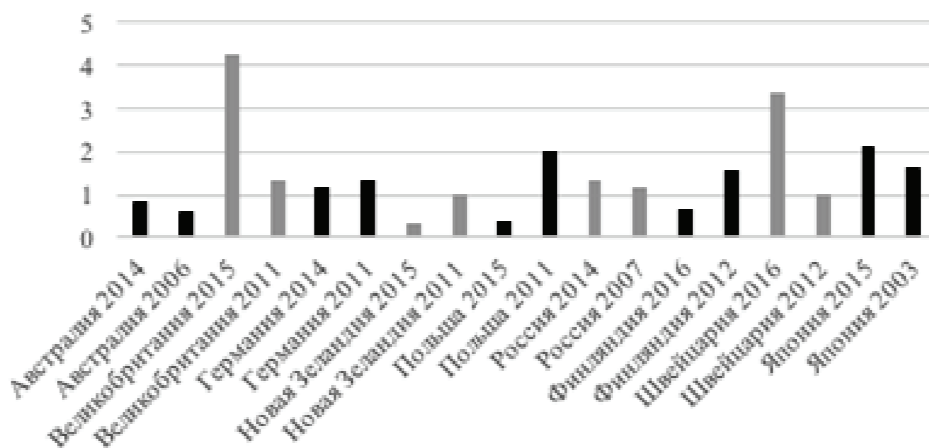


Рис. 1. Частота употребления понятия «безопасность» на 1000 слов

Источник: составлено автором

В британской стратегии вопросы безопасности напрямую увязаны с необходимостью отчитываться перед налогоплательщиками о том, что их налоги тратятся в соответствии с национальными интересами страны. В качестве примеров проявления данных интересов в СМР приведены эпидемия Эболы, кризис с беженцами, терроризм и изменение климата. Возросшую роль безопасности в британском СМР отметили все комментаторы новой стратегии. Некоторые из них были крайне обеспокоены тем, что вслед за новой стратегией может произойти перераспределение бюджета ОПР в сторону финансирования активностей, больше связанных с обороной, нежели с развитием [Vernon 2015]. Использованию помощи в целях борьбы с наплывом беженцев была посвящена первая речь нового премьер-министра Великобритании на Генеральной Ассамблее ООН. Тереза Мэй предлагает



использовать средства британского бюджета на ОПР для возвращения беженцев в страны их происхождения<sup>7</sup>. Таким образом, можно ожидать, что императивы безопасности, изложенные в стратегии прошлого кабинета, будут лишь усиливаться в политике нового правительства Великобритании.

Однако в ближайшем времени мы можем стать свидетелями развития еще одного тренда: усиления роли экономического фактора, уже присутствующего в стратегии Великобритании. Новый министр международного развития Прити Пател ранее выступала за расформирование теперь возглавляемого ею Министерства Великобритании по международному развитию (DFID) и создание вместо него ведомства, поддерживающего торговлю с развивающимися странами<sup>8</sup>. В одном из первых выступлений после назначения Пател заявила, что она будет стремиться «укрепить место Великобритании в мире, осуществляя борьбу с бедностью и другими вызовами нашего времени, что соответствует национальным интересам Великобритании»<sup>9</sup>. Данная риторика сильно отличается от риторики предыдущей главы DFID Джастин Грининг, она смещает фокус в сторону интересов Великобритании, а борьба с бедностью становится как бы попутной задачей.

Япония традиционно уделяет большое внимание вопросам безопасности, включая «человеческую безопасность» (human security) [Kitaoka 2016]. При этом японские программные документы в сфере СМР значительно часто оперируют понятием «мир» (peace). Наличие в тексте новой стратегии упоминания о том, что средства СМР могут быть использованы на обеспечение безопасности в рамках «невоенных операций», вызвало реакцию, подобную обеспокоенности в Великобритании, о том, что размытость определений может привести к серьезному перетоку финансирования, изначально предназначенного на цели развития [Bizzarri 2016: 92]. По мнению некоторых исследователей, в силу обусловленных конституцией ограниченных военных возможностей Япония может начать обеспечивать безопасность своих партнеров по АСЕАН, вовлеченных в территориальные споры с Китаем в Южно-Китайском море, посредством увеличения их дотации по каналам СМР [Bizzarri 2016: 5].

Усиление компонента безопасности в российской концепции СМР ряд экспертов связывают с развитием украинского кризиса и обострением отношений со странами Запада, обуславливая это тем, что Концепция государств-

---

<sup>7</sup> £100m of UK aid budget to be spent controlling immigration from Africa. URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/sep/20/100m-uk-aid-budget-returning-north-african-refugees> (accessed 08.10.2016).

<sup>8</sup> Some countries do not need our money any more, says Andrew Mitchell. URL: [http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10122842/Some-countries-do-not-need-our-money-any-more-says-Andrew-Mitchell.html?utm\\_content=bufferd2aab&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10122842/Some-countries-do-not-need-our-money-any-more-says-Andrew-Mitchell.html?utm_content=bufferd2aab&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer) (accessed 31.07.2016).

<sup>9</sup> Priti Patel tweet on July 17th 2016. URL: <https://twitter.com/patel4witham/status/754641504757514240> (accessed 31.07.2016).

венной политики Российской Федерации в сфере СМР была принята 20 апреля 2014 г. [Кокошин, Бартенев 2015: 10]. Авторы статьи верно отмечают, что Россия рассматривает СМР как один из инструментов укрепления своей национальной безопасности. Представляется, что это более концептуальный подход на протяжении длительного периода и события на Украине не были триггером его начала, а скорее влились в общую канву. Концепция 2014 г. во многом повторяет положения концепции 2007 г. в части противодействия возникновению очагов напряженности и конфликтов<sup>10</sup>. Также, проект концепции 2014 г. был подготовлен для представления Президенту Российской Федерации уже в начале ноября 2013 г. до начала столкновений на Майдане<sup>11</sup>. Утверждение концепции в апреле 2014 г. можно во многом объяснить процедурными аспектами принятия подобного рода документов.

### **ГЛОБАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ИЛИ ФАКТОР «2015»**

Фактор «2015» отражает изменение курса всего международного сообщества в связи с принятием в 2015 г. новой повестки развития и целей устойчивого развития, новых задач в области финансирования развития, одобренных летом 2015 г. в Аддис-Абебе, а также усилением роли климата в развитии благодаря принятию Парижского соглашения в конце 2015 г.

Фактор глобальной повестки является решающим для новой стратегии Финляндии, которая, судя по всему, была принята в 2016 г. именно с целью обновить программные документы страны по итогам принятия ЦУР. Значимость данного фактора вполне укладывается в логику скандинавского подхода к СМР. Швейцария также приняла новую депешу о СМР в 2016 г. и естественным образом фактор «2015» оказался для нее значим. Несмотря на большую, чем у остальных рассматриваемых доноров приверженность «идеалистическим» подходам в СМР, эти доноры также упоминают взаимовыгодность помощи. Стратегия Финляндии 2016 г. начинается со слов о том, что СМР важно не только для тех стран, которые получают поддержку, но также и для самой Финляндии<sup>12</sup>.

Польша строит свою политику СМР в соответствии с обязательствами в рамках Европейского союза. Возможно, приверженность многосторонним форматам может объяснить значительное внимание, которое данный новый донор уделяет в программе СМР 2015 г. повестке развития на период до 2030 г.

---

<sup>10</sup> Небольшие изменения в частоте словоупотребления могут быть объяснены тем, что концепция 2014 г. в два раза короче концепции 2007 г.

<sup>11</sup> Press release. On the meeting of the Russia's MFA board. URL: [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/newslines/268EB5CF146D295B44257C1B00390F9C](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/268EB5CF146D295B44257C1B00390F9C) (accessed: 07.07.2016) (in Russian).

<sup>12</sup> Government Report on Development Policy: One World, Common Future — Toward sustainable development (2016). URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341918&nodeid=49540&contentlan=2&culture=en-US> (accessed: 07.07.2016).

Большое внимание вопросам устойчивого развития, равенства и изменения климата уделяется в стратегии (хартии) Германии 2014 г. Все страны отмечают глобальную взаимозависимость в своих стратегиях. Однако если, например, Великобритания отмечает угрозы и вызовы, которые могут прийти в страну издалека, то германская стратегия призывает к гуманистическим идеалам своих граждан и напоминает им о том, что почти все, что они потребляют, было произведено людьми на других континентах, порой в нечеловеческих условиях, и о том, что Германия несет свою долю ответственности за деградацию земель, снижение биоразнообразия и т.д. Примечательно, что по сравнению с прежней стратегией в хартии меньше упоминаются внешнеполитические интересы страны. Это может быть обусловлено тем, что в отличие от документа 2011 г., стратегия 2014 г. разрабатывалась с широким участием общественности, включая НКО. На данный момент не ясно, приведет ли принятие новой идеалистически-ориентированной стратегии к изменениям в германском ОПР, распределение которого долгое время отражало геостратегические и экономические интересы донора [Dreher, Nunnenkamp, Schmaljohann 2015: 60].

### **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКТОР**

Экономический фактор, состоящий в усилении связки помощи и внешнеэкономических целей, может проявляться в стратегиях СМР в виде отсылок к экономической взаимовыгодности оказания помощи. Среди рассматриваемых доноров он особенно значим для Австралии. Стратегия была принята через год после того, как в 2013 г. ранее полуавтономное Австралийское агентство по международному развитию было объединено с Министерством иностранных дел и торговли Австралии. Ряд экспертов увидели в новой австралийской стратегии проявления эгоизма [Ware 2015: 51], в то время как другие [Corbett, Dinnen 2016: 87], наоборот, полагают, что новая стратегия находится в русле прогрессивной мысли в сфере СМР (решающая роль бизнеса для развития, важность институтов, связка безопасности и развития, роль внешней политики).

Однако анализ показывает, что вопросы торговли и экономики и ранее, в 2006 г., были важны для австралийского СМР. Но в новой стратегии 2014 г. более ярко обозначилась связка дипломатии и экономики. Текст содержит много отсылок к «экономической дипломатии», ни разу не упоминавшейся в 2006 г. По словам министра иностранных дел Д. Бишоп, экономическая дипломатия будет «в сердце» политики СМР Австралии: «также как целью традиционной дипломатии является мир, целью экономической дипломатии является процветание»<sup>13</sup>. О процветании (*prosperity*) говорится во многих стратегиях, особенно у Великобритании, Японии, Новой Зеландии, но ни в одной из них этой цели не уделяется столько внимания, как в австралийском документе.

---

<sup>13</sup> Перевод автора. Оригинал: «Just as the goal of traditional diplomacy is peace, the goal of economic diplomacy is prosperity». Australian aid: promoting prosperity, reducing poverty, enhancing stability (2014). URL: <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/australian-aid-development-policy.pdf> (accessed: 07.07.2016).

Примечательно, что экономический фактор оказался наиболее ярко выраженным именно у Австралии, объемы ОПР которой на момент принятия новой концепции находились на явном нисходящем тренде, в то время как помощь других рассматриваемых доноров, за исключением Финляндии, либо увеличивалась, либо стагнировала (рис. 2). Вероятнее всего, ориентация на взаимовыгодность СМР призвана уберечь бюджет ОПР Австралии от еще больших сокращений, а также содействовать привлечению новых доходов в бюджет.

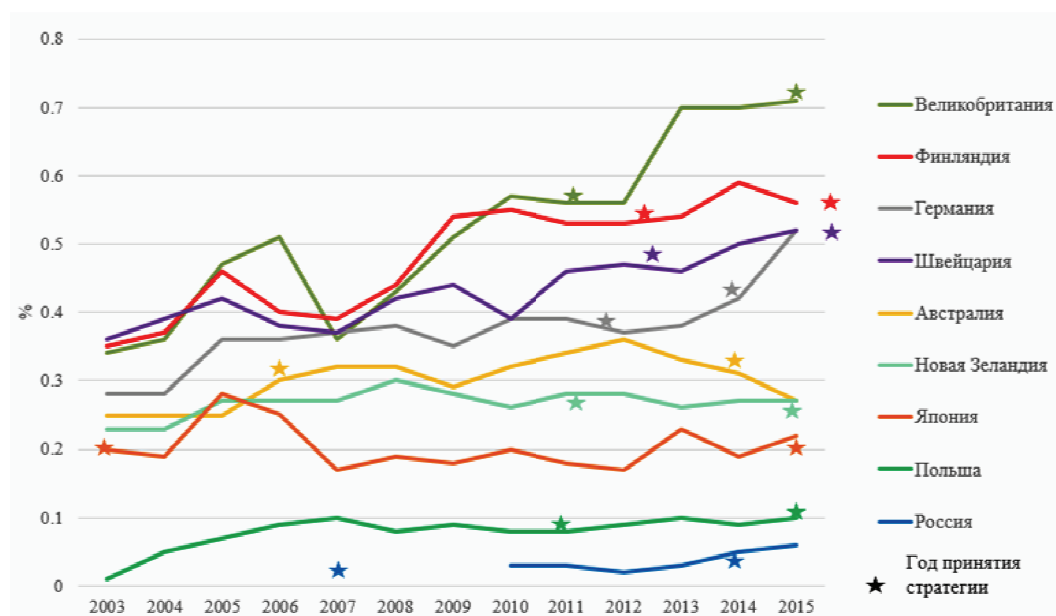


Рис. 2. Соотношение ОПР к ВВП в % и даты принятия стратегий СМР

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР

## ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ФАКТОР

Внешнеполитическая мотивация донора тесно переплетена с вопросами безопасности и экономики. Однако наряду с экономической выгодой и интересами безопасности данный фактор также может включать продвижение ценностей и культуры донора [Дегтерев 2012: 53—55].

Почти все анализируемые страны стали более открытыми в признании своих внешнеполитических интересов в части СМР. Если ранее почти никто из них не включал формулировки о национальном интересе в программные документы, то теперь это делают почти все (рис. 3). Исключение составляют лишь Польша, Финляндия и отчасти Германия, для которых, как было отмечено выше, решающим оказался фактор «2015», свидетельствующий об их приверженности идеалистическому подходу при позиционировании своего СМР. Упомянутый выше открытый процесс разработки германской стратегии 2014 г., видимо, определил выбор в сторону идеалистического дискурса и отход от частого упоминания национальных интересов, как это было в 2011 г.

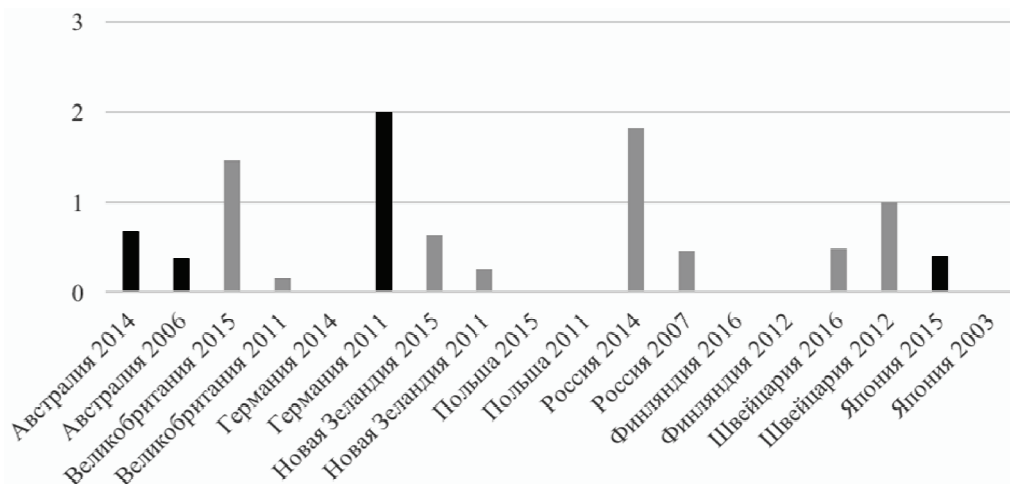


Рис. 3. Частота употребления понятия «национальный интерес» на 1000 слов

Источник: составлено автором

Японская хартия официальной помощи развитию, принятая в 2015 г., существенно отличается от документа 2003 г. своим вниманием к вопросам национального интереса, сопряжения СМР с дипломатическими усилиями страны. Япония обозначает важность продвижения своей культуры, языка и ценностей в рамках СМР. Новый документ также предполагает введение в качестве критерия результативности СМР оценку с точки зрения дипломатии (evaluation from a diplomatic point of view).

Япония и Великобритания являются единственными донорами, чьи стратегии содержат словосочетание «мягкая сила» в отношении их помощи. Однако в случае Великобритании проходящий золотой нитью по всему тексту «национальный интерес» все же чаще относится к вопросам безопасности и экономики. Российская концепция 2014 г. также содержит отсылку к позитивному восприятию России и ее культурно-гуманитарному влиянию в мире, однако термин «мягкая сила» не употребляется в явном виде.

Россия существенно выделяется на фоне других доноров в части отсылок к внешней политике. Значение внешнеполитического фактора при определении приоритетов российской политики в СМР значительно возросло. Разное авторство двух концепций может быть одной из причин [Gray 2015: 283]. Тот факт, что концепция 2007 г. разрабатывалась в основном под эгидой Минфина России, а ее пересмотром в 2013—2014 гг. занимался МИД России, свидетельствует о смене подходов к СМР. В концепции 2007 г. было заявлено о базировании политики России в СМР на Целях развития тысячелетия ООН, положениях Концепции внешней политики Российской Федерации и Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Согласно концепции 2014 г. формирование и реализация государственной политики в сфере СМР осуществляются в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности также упоминается, но в разделе общих положений. А роль ми-

ровой повестки дня в области развития и вовсе отошла на задний план. Согласно концепции 2014 г. национальные интересы России во многом заключаются в обеспечении безопасности, но также включают в себя «достижение максимальной отдачи от оказываемой помощи» (не вполне ясно, идет ли речь об экономической выгоде), «формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами», «укрепление прочных позиций в мировом сообществе и в конечном счете создание благоприятных внешних условий для развития Российской Федерации»<sup>14</sup>.

\*\*\*

Доноры в целом становятся более открыты в своих мотивах при оказании помощи. Интересы в сферах безопасности, экономики и внешней политики все чаще упоминаются в их стратегиях. Вопросы безопасности и внешнеполитических интересов особенно актуальны для таких стран, как Великобритания, Швейцария, Япония, Россия и, отчасти, Новая Зеландия. На фоне сокращения расходов на ОПР Австралия приоритизирует вопросы торговли и экономической взаимовыгодности. Глобальная повестка развития наиболее значима в стратегиях Финляндии, Польши, Швейцарии и Германии.

Приведенный обзор изменений стратегий доноров лишь немного расширяет наши знания о сложных и многовекторных переменных, происходящих в сфере СМР под влиянием глобальных процессов. Дальнейший анализ меняющихся подходов доноров, например, в части влияния новых стратегий на изменение географических и секторальных приоритетов, выбор каналов доведения помощи до получателей и новых инструментов содействия развитию, может способствовать более глубокому пониманию происходящих изменений и учету современных тенденций при построении российской политики СМР. В качестве примера можно упомянуть содержащееся в стратегии Великобритании намерение полностью отказаться от общей поддержки бюджета стран-получателей (general budget support), хотя совсем недавно эта модальность считалась одной из наиболее эффективных. В свою очередь Швейцария в новой стратегии начала полагаться на свой опыт и экспертизу при выборе приоритетных секторов содействия, тем самым помогая там, где ее опыт и экспертиза имеют наибольшую добавленную стоимость.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

*Бартенев В.И.* Связка «безопасность—развитие» в современных западных исследованиях: от деконструкции к концептуализации // *Международные процессы*. 2015. № 3. С. 78—97.

*Дегтерев Д.А.* Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов // *Вестник МГИМО-Университета*. 2012. № 2. С. 47—58.

<sup>14</sup> Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance (2014). URL: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/64542?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_CptICk6BZ29&\\_101\\_INSTANCE\\_CptICk6BZ29\\_languageId=ru\\_RU](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/64542?p_p_id=101_INSTANCE_CptICk6BZ29&_101_INSTANCE_CptICk6BZ29_languageId=ru_RU) (accessed: 06.07.2016).

Кокошин А.А., Бартечев В.И. Проблемы взаимозависимости безопасности и развития в стратегическом планировании в Российской Федерации: от целеполагания к прогнозированию // Проблемы прогнозирования. 2015. № 6. С. 6—17.

Максимова А.В. Что ценим, то и оцениваем: оценка результативности содействия международному развитию // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2015. № 1. С. 56—79.

Bizzarri R. The new Japanese Development Cooperation Charter and the South China Sea disputes. 2016. URL: <http://dSPACE.unive.it/bitstream/handle/10579/8192/988060-1195064.pdf?sequence=2> (accessed 07.07.2016).

Buzan B., Waever O. Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory // Review of International Studies. 2009. 35 (2). P. 253—276.

Corbett J., Dinnen S. Examining Recent Shifts in Australia's Foreign Aid Policy: New Paradigm or More Incremental Change? // Australian Journal of International Affairs. 2016. 70 (1). P. 87—103.

de Renzio P., Seifert J. South-South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options // Third World Quarterly. 2014. 35 (10). P. 1860—1875.

Dreher A., Nunnenkamp P., Schmaljohann M. The Allocation of German Aid: Self-interest and Government Ideology // Economics & Politics. 2015. 27 (1). P. 160—184.

Gray P.A. Russia as a Recruited Development Donor // The European Journal of Development Research. 2015. 27 (2). P. 273—288.

Gulrajani N. Dilemmas in Donor Design: Organisational Reform and the Future of Foreign Aid Agencies // Public Administration & Development. 2015. 35 (2). P. 152—164.

Kitaoka Sh. Sustainable Development Goals and Japan's Official Development Assistance Policy: Human Security, National Interest, and a More Proactive Contribution to Peace // Asia-Pacific Review. 2016. 23 (1). P. 32—41.

Larionova M.V., Rakhmangulov M.R., Berenson M.P. The Russian Federation's International Development Assistance Programme: A State of the Debate Report. Institute of Development Studies (IDS). Series "Rising Powers in International Development". 2014. No. 88.

Phillips L., Jorgensen M. Discourse Analysis as Theory and Method. SAGE Publications, 2002.

Sachs J. Achieving the Sustainable Development Goals // Journal Of International Business Ethics. 2015. 8(2). P. 53—62.

Vernon Ph. What's not to like about the UK's new Aid Strategy? 2015. URL: <http://www.international-alert.org/blog/whats-not-about-uks-new-aid-strategy#sthash.miHTX5St.Z7cWu6qr.dpbs> (accessed 07.07.2016).

Ware H. Cosmopolitanism, National Interest, Selfishness and Australian Aid // Social Alternatives. 2015. 34 (1). P. 51—57.

Weldes J. Constructing National Interests // European Journal of International Relations. 1996. 3 (2). P. 275—318.

Дата поступления статьи: 18.07.2016

**Для цитирования:** Максимова А.В. Смена приоритетов в стратегиях ведущих доноров международной помощи в 2014—2016 гг.: цели устойчивого развития и фактор безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. № 3. С. 521—537.

## CHANGING PRIORITIES IN STRATEGIC DOCUMENTS OF DONOR COUNTRIES IN 2014—2016 SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA AND SECURITY FACTOR

A.V. Maximova

Higher School of Economics, Moscow, Russia

The article discusses driving forces behind the changing strategies of the bilateral donors of international development assistance. It considers the donors that have adopted their strategies in 2014—2016. The group comprises mainly traditional development actors, however a new European donor Poland and a reemerging donor Russia have also made it into the sample. To identify the changing narratives and potential driving forces behind them the strategies were analyzed in pairs: a strategy adopted in 2014—2016 and its predecessor. Based on the analysis four clusters of the potential driving forces were identified: new global development agenda, security concerns, economic interests and foreign policy considerations.

The article demonstrates how donors are becoming more open about their security and political interests in provision of development aid. This trend is especially visible in countries such as the U.K., Japan, Russia, and Switzerland. Australia seems to prioritize the economic dimension of the mutual interest in development assistance. Finland, Germany and Poland are adhering to the global sustainable development agenda.

**Key words:** official development assistance, Sustainable Development Goals, security-development nexus, soft power.

### REFERENCES

- Bartenev, V.I. (2015). Svyazka “bezopasnost'-razvitiye” v sovremennykh zapadnykh issledovaniyakh: ot dekonstruktsii k kontseptualizatsii [Security-development nexus in modern western research: from deconstruction to conceptualization]. *Mezhdunarodnye protsessy*, 3, pp. 78—97.
- Buzan, B., Waever, O. (2009). Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 35(2), pp. 253—276.
- Corbett, J., Dinnen, S. (2016). Examining recent shifts in Australia's foreign aid policy: new paradigm or more incremental change? *Australian Journal of International Affairs*, 70 (1), pp. 87—103.
- Degterev, D.A. (2012). Sodeistvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument prodvizheniya vneshnepoliticheskikh i vneshneekonomicheskikh interesov [International development assistance as an instrument to promote foreign policy and economy interests]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2, pp. 47—58.
- de Renzio, P., Seifert, J. (2014). South–South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third World Quarterly*, 35 (10), pp. 1860—1875.
- Dreher, A., Nunnenkamp, P., Schmaljohann, M., 2015. The Allocation of German Aid: Self-interest and Government Ideology. *Economics & Politics*, 27 (1), pp. 160—184.
- Gray, P.A. (2015). Russia as a Recruited Development Donor. *The European Journal of Development Research*, 27 (2), pp. 273—288.
- Gulrajani, N. (2015). Dilemmas in Donor Design: Organisational Reform and the Future of Foreign Aid Agencies. *Public Administration & Development*, 35 (2), pp. 152—164.
- Kitaoka, Sh. (2016). Sustainable Development Goals and Japan's Official Development Assistance Policy: Human Security, National Interest, and a More Proactive Contribution to Peace. *Asia-Pacific Review*, 23 (1), pp. 32—41.
- Kokoshin, A.A., Bartenev, V.I. (2015). Problemy vzaimozavisimosti bezopasnosti i razvitiya v strategicheskoy planirovaniy v Rossiiskoy Federatsii: ot tselepolaganiya k prognozirovaniyu [Issues with the security-development nexus in Russia's strategic planning: from goal setting to forecasting]. *Problemy prognozirovaniya*, 6, pp. 6—17.



Larionova, M.V., Rakhmangulov, M.R., Berenson, M.P. (2014). *The Russian Federation's International Development Assistance Programme: A State of the Debate Report*. Institute of Development Studies (IDS). Series "Rising Powers in International Development". 88.

Maksimova, A.V. (2015). Chto tsenim, to i otsenivaem: otsenka rezul'tativnosti sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Treasure what you measure: evaluation of the development assistance effectiveness]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii: obrazovanie, nauka, novaya ekonomika*, 1, pp. 56—79.

Phillips, L., Jorgensen, M. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. SAGE Publications.

Sachs, J. (2015). Achieving the Sustainable Development Goals. *Journal Of International Business Ethics*, 8(2), pp. 53—62.

Vernon, P. (2015). *What's not to like about the UK's new aid strategy?* URL: <http://www.international-alert.org/blog/whats-not-about-uks-new-aid-strategy#sthash.miHTX5St.Z7cWu6qr.dpbs> (accessed 07.07.2016).

Ware, H. (2015). Cosmopolitanism, National Interest, Selfishness and Australian Aid. *Social Alternatives*, 34 (1), pp. 51—57.

Weldes, J. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 3 (2), pp. 275—318.

Received: 18.07.2016

**For citations:** Maximova, A.V. (2016). Changing priorities in strategic documents of donor countries in 2014—2016: sustainable development agenda and security factor. *Vestnik RUDN. International Relations*, 16(3), pp. 521—537.