

2021

Аналитический меморандум

Научный семинар

**«Политика содействия международному
развитию: особенности стратегического
планирования»**

03.06.2021

Организаторы:

**Центр комплексных европейских
и международных исследований НИУ ВШЭ**

Ассоциация экспертов в области СМР

Комиссия по вопросам СМР

Общественного совета при Россотрудничестве



3 июня Центр комплексных европейских и международных исследований Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в партнерстве с Ассоциацией экспертов в области содействия международному развитию и при поддержке Комиссии по вопросам содействия международному развитию Общественного совета при Росотрудничестве провели научный семинар **«Политика содействия международному развитию: особенности стратегического планирования»**.

Основным докладчиком выступил директор Центра проблем безопасности и развития (ЦПБР) факультета мировой политики МГУ, председатель комиссии по вопросам содействия международному развитию Общественного совета (КСМР ОС) при Росотрудничестве, член Совета Ассоциации экспертов в области содействия международному развитию (АЭ СМР) **Владимир Бартенев**.

Основными участниками дискуссии выступили доцент кафедры политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России **Алексей Борисов**, член КСМР ОС при Росотрудничестве, заведующий кафедрой теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов, член КСМР ОС при Росотрудничестве, исполнительный директор АЭ СМР **Денис Дегтерев**, директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), президент АЭ СМР **Марина Ларионова**. Председателем научного семинара был заместитель директора ЦКЕМИ НИУ ВШЭ **Дмитрий Суслов**.

Оглавление

I. Постановка проблемы	4
II. Тезисы основного доклада	6
III. Содержание выступлений дискуссантов.....	13
IV. Содержание открытой дискуссии	18
V. Вместо заключения	24

I. Постановка проблемы (Д. Сулов)

Актуальность темы СМР и стратегического планирования в этой области растет как в мире, так и в России.

Во-первых, данная проблематика становится всё более востребованной в контексте нынешнего глобального кризиса, вызванного пандемией коронавируса. Оказание гуманитарной, экономической и медицинской помощи страдающим от пандемии развивающимся странам становится важным элементом глобального управления и инструментом международного лидерства государств-доноров.

Во-вторых, в мире увеличивается роль «мягкой силы», а СМР – один из наиболее действенных и значимых ее инструментов. Это увеличение происходит в связи с такими глобальными трендами, как информатизация, глобальное пробуждение масс во всем мире, а также нарастание противостояния между США и КНР, которое уже имеет очень четкое отражение в политике помощи. При этом роль политики помощи в конкуренции между США и КНР будет нарастать.

В-третьих, РФ предпринимает новую попытку оптимизировать и систематизировать свою политику зарубежной помощи, которую до последнего времени нельзя было отнести к сильным сторонам российской внешней политики. Так, например, при том, что СМР повсеместно считается инструментом внешней политики государства, а не благотворительностью, и во всем мире повышается ее внешнеполитический императив и характер, управление российской политикой в области СМР по-прежнему сосредоточено в руках Министерства финансов, а не МИД. Хотя наибольший эффект в части реализации интересов донора приносит двусторонняя помощь, в РФ до половины средств СМР приходится на многостороннюю помощь (то есть направляемую через международные организации, деятельность которых во многом направляется странами Запада). Для сравнения, у США на многостороннюю помощь приходится только 4%.

Россотрудничество, которому было поручено заниматься в т.ч. зарубежной помощью, на протяжении последних 15 лет не обладало достаточными полномочиями и ресурсами, чтобы взять политику в свои руки. Однако сейчас новое руководство Агентства в лице Евгения Александровича Примакова предпринимает попытки

исправить те ошибки и перекосы, которые сложились в последние 15 лет позиционирования РФ в качестве международного донора. Одна из задач, безусловно, это перенесение акцента на предоставление двусторонней помощи и создание собственной системы институтов реализации национальной политики в сфере СМР как части внешней политики страны.

На этом фоне встает ряд вопросов:

- что такое СМР как отдельное направление внешней политики? где пролегают границы этой сферы? какова связь этого направления с другими направлениями государственной политики?

- как вообще осуществляется стратегическое планирование в области СМР?

- как это все должно быть организовано? какой должна быть нормативно-правовая и институциональная база?

- каковы должны быть приоритеты, инструменты?

- как должна производиться оценка рисков? оценка эффективности помощи?

II. Тезисы основного доклада (В. Бартенев)

Концептуальные аспекты и анализ международного опыта

1. *Тематика стратегического планирования инклюзивна, позволяет объединить все аспекты, имеющие ключевое значение для понимания феномена содействия международному развитию. Термин «стратегическое планирование», в отличие от понятия «СМР», закреплён в российском законодательстве. Он обозначает «деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» (Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ). На каждой из указанных четырех фаз стратегическое планирование в области СМР обладает рядом специфических особенностей.*

2. *Целеполагание в области СМР имеет следующие отличительные черты: сочетание декларируемых и недеклаируемых целей, подвижность содержательных границ понятия СМР, зонтичный характер СМР и ОПР, а также феномен «aid fungibility» (возможность перераспределения правительством страны-реципиента – «высвобождающегося» (вследствие поступления внешней помощи) объема бюджетных средств на совершенно иные нужды.*

3. *Чистого альтруизма в СМР не бывает – у всех доноров есть определённый интерес в предоставлении помощи - те или иные политико-стратегические, экономические и/или гуманистические мотивы. При этом структура интересов доноров варьируется от страны к стране. Системный анализ мотивов оказания СМР можно провести в том числе при помощи метода многоуровневого анализа, предложенного в свое время Кеннетом Уолтцем, выделив индивидуальный, внутригосударственный и структурный уровни анализа*

факторов, которые предопределяют характер политики в области оказания международной помощи.

4. Содержательные границы термина «СМР» очень подвижны. Существует целый ряд смежных терминов : СМР, международная (иностранная, зарубежная) помощь, международное сотрудничество в целях развития, международное финансирование в целях развития, а также две «статистические» категории с четкими критериями классификации соответствующих потоков: официальная помощь развитию (Official development assistance – ODA – ОПР) и совокупное официальное содействие устойчивому развитию (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD – ТОССД).

Терминологическая разногласия присутствует и на русском, и на английском языках. При этом она распространяется на названия отдельных организаций, нормативно-правовых документов и т.п. В названиях многих многосторонних институтов, оказывающих содействие международному развитию, термин «развитие» употребляется без добавления слова «международное» (примеры – банки развития, ПРООН). На уровне отдельных государств-доноров также наблюдается большой разницей. В названиях многих агентств закреплён термин «международное развитие» (international development) – United States Agency for International Development (USAID), Australian Agency for International Development (AusAID) и др. В других странах используется термин «сотрудничество в целях развития» - либо с приставкой «международное» (как, например, в Швеции или Испании), либо без нее (как, например, в Норвегии или Италии). Наконец, в названии агентств содействия развитию ряда азиатских стран вообще отсутствует указание на «развитие» и речь идет просто о «международном сотрудничестве», как, например, в Японии (Japan International Cooperation Agency, JICA) или, например, Южной Корее (Korean International Cooperation Agency, KOICA).

5. Национальная специфика проявляется и в том, что именно государства готовы учитывать в качестве СМР. Для понимания спектра возможных вариантов важно хорошо понимать структуру традиционной, «стандартной» классификации ресурсов, направляемых в развивающиеся страны, которая применялась в последние

годы ОЭСР, а также структуру новой метрики ТОССД, которая была введена в оборот совсем недавно.

Стандартная классификация ОЭСР включает, по меньшей мере, 5 видов потоков ресурсов, направляемых в развивающиеся страны (ОПР, дополнительные официальные потоки (ДОП), экспортные кредиты с государственной поддержкой (ЭК-ГП), частные коммерческие потоки (ЧКП), частные гранты (ЧГ).

Структура ТОССД еще более сложная. Данная метрика состоит из двух блоков. Блок №1 включает как ОПР и ДОП, так и гораздо более расплывчатые категории – «трехстороннее/треугольное сотрудничество» и «сотрудничество Юг-Юг», а также инструменты мобилизации ресурсов частного сектора. Блок №2, в свою очередь, учитывает также вклад в предоставление международных благ и борьбу с глобальными вызовами, данные по которым пока еще не аккумулируются.

6. Возникает огромное множество вариантов закрепления содержательных границ понятия «СМР» в национальной практике. Их условно можно разделить на две группы:

1) те, которые жестко привязаны к международным статистическим метрикам (либо к стандартной классификации ОЭСР, либо к ТОССД).

2) те, которые дополнены элементами национальной политики помощи.

В случае с вариантами, относящимися к первой группе, самый простой – ставить знак равенства между СМР и ОПР, а самый сложный – учитывать потоки, относящиеся к обоим блокам ТОССД, но за вычетом отдельных элементов, по которым по тем или иным причинам государство-донор не может представить количественные данные. Во втором случае речь идет о таких вариантах, которые учитывают дополнительные потоки, вообще не учитываемые международными метриками.

Помимо двух упомянутых групп подходов есть еще более инклюзивный подход - оперирование более широкой категорией «зарубежная помощь» (foreign assistance) и включение в нее любой помощи иностранным государствам, независимо от целевого назначения. Такой подход применяется, например в США, где ассигнования на помощь в области обороны, безопасности, содействия развитию и гуманитарную помощь, выделяемые Госдепартаменту и Агентству по международному развитию США, обсуждаются единым пакетом, что соответствует пониманию «зарубежной

помощи», закреплённого законодательно. Соответственно, при таком подходе донор получает возможность перераспределять средства между различными видами помощи при взаимодействии с той или иной страной. Таким образом «переброска средств» между статьями бюджета может осуществляться при реализации политики в области СМР не только правительствами стран-реципиентов, но и органами власти государства-донора.

7. И СМР, и даже ОПР – это зонтичные, искусственные категории. Понятие «ОПР», к примеру, объединяет огромное количество очень разных по сути своей форм оказания помощи, которые можно классифицировать по-разному, используя целый ряд параметров, или «измерений». В их числе: декларируемое целевое назначение, характер содействия, фактор трансграничного трансфера средств, фактор выделения дополнительных средств, «возмездность», «обусловленность», «связанность» и т.д. Каждая форма/вид/способ помощи имеет разную цель, и соответственно, свой горизонт планирования, свои особенности программирования. Именно поэтому выстраивание единой политики планирования разнотипных расходов, относимых к СМР (таких как расходы на обучение иностранных студентов, прямая поддержка бюджета и взносы в основной бюджет международных организаций и т.п.), представляет такую большую сложность.

8. Можно выделить следующие особенности прогнозирования, планирования и программирования деятельности в области СМР: «межотраслевой» характер деятельности; ориентированность на долгосрочное развитие в условиях высокой изменчивости внешней среды; «географический разрыв» между налогоплательщиками и декларируемыми бенефициарами проектов и программ СМР; необходимость учёта динамики собственного развития, развития государства-партнёра и внешней среды; партнёрский характер взаимодействия; крайне высокая значимость фактора давления со стороны других доноров (peer pressure); вариативность параметров содействия развитию и др. Каждая из особенностей ставит специфическую задачу перед лицами, ответственными за стратегическое планирование, на которую они вынуждены искать определённый управленческий ответ.

9. При прогнозировании деятельности в области СМР следует учитывать несколько измерений:

- **государства-донора** (развитие экономики, включая доходы и расходы бюджета; предполагаемые нормативно-правовые и институциональные изменения; объемы СМР, выделяемого по негосударственной линии);
- **государства-получателя** (динамика политического и социально-экономического развития; перспективные потребности во внешней помощи, динамика развития связей с государством-донором и третьими странами (с составлением «карт» внешней помощи);
- **внешней среды** (ход реализации многосторонних инициатив; эффективность организаций-партнеров; динамика развития межгосударственного соперничества на страновом/региональном/глобальном уровнях).

10. *Необходимо также учитывать риски разных типов:*

– *«риски-детерминанты»* - факторы риска, которые определяют необходимость внешней помощи и реализацию которых она призвана предотвратить (экономические риски (потеря ранее сделанных инвестиций (в страну-реципиент), сокращение товарооборота с ней и т.д.), политические риски (угроза краха дружественного режима, потери влияния, рост терроризма, нелегальной миграции и др.),

– *«риски-препятствия»* – факторы риска, которые существенно затрудняют оказание помощи; (риски безопасности, фидуциарные риски, блокирование гуманитарного доступа, санкционные риски, волатильность и непредсказуемость помощи и др.),

– *«риски-последствия»* дополнительные негативные факторы риска, которые возникают в результате оказания помощи (ухудшение государственного управления, повышение конфликтного потенциала и др.).

Анализ российских реалий

1. *В РФ нет законодательно закрепленного определения СМР.* Согласно Концепции государственной политики РФ в сфере СМР 2014 года, СМР включает как содействие развитию, так и гуманитарное содействие. Однако, по информации представленной на сайте Россотрудничества, СМР рассматривается только как помощь

развитию. Такого рода терминологические противоречия приобретают особое значение в связи с внесением в перечень Государственных программ Российской Федерации новой государственной программы «Содействие международному развитию» (см.: Распоряжение Правительства РФ № 1392-р от 28.05.2021).

2. При выборе между различными вариантами концептуализации СМР для России самый простой вариант – учитывать потоки, соответствующие критериям ОПР, а также помочь тем странам (например, Абхазии или Южной Осетии) и организациям (например, евразийским финансовым институтам и Новому банку развития), которые не «сертифицированы» КСР ОЭСР в качестве реципиентов и каналов трансфера ОПР соответственно. Естественно, планируя свою политику в области СМР, Россия должна учитывать эти средства, независимо от того, подает ли она соответствующие данные в ОЭСР или нет. Гораздо сложнее с другими потоками: торговыми преференциями, поставками горюче-смазочных материалов по льготным ценам. Ни одна международная метрика их не учитывает в качестве СМР. Будет ли РФ настаивать на том, что данные инструменты – это СМР? Если да, то это автоматически будет означать расширение контура вовлеченных агентств и характер соподчинения различных документов стратегического планирования и т.д.

3. В текущем варианте Концепции государственной политики РФ в области СМР 2014 г. нет отдельного (под-)раздела, посвященного прогнозированию и планированию. Оценка качества учета особенностей прогнозирования и планирования можно производить только на базе предыдущей версии 2007 г. Ее анализ позволяет выявить ряд факторов на каждом из трех уровней, учету которых РФ не придавалось большого значения:

- предполагаемые нормативно-правовые и институциональные изменения в государстве-доноре;
- динамика развития связей государства-получателя с «третьими странами»;
- эффективность организаций - партнеров а также динамика развития межгосударственного соперничества на страновом/региональном/глобальном уровнях (при оценке изменения состояния внешней среды).

В будущем предстоит дать ответы на следующие вопросы:

- *Возможно ли эффективное стратегическое планирование в сфере СМР в РФ без нормативно-правового закрепления определения данного термина?*
- *Каков оптимальный баланс между приверженностью международным метрикам и сохранением национальных особенностей при определении содержательных границ понятия «СМР» с учетом особой роли и места России в мире ?*
- *Какая иерархия документов стратегического планирования в области СМР представляется оптимальной с учетом российской специфики?*
- *Как обеспечить разведение государственной программы СМР с другими госпрограммами для повышения общей результативности деятельности России как донора?*
- *Как обеспечить надлежащее кадровое и экспертно-аналитическое обеспечение государственной политики в области СМР?*
- *Как обеспечить эффективную стратегическую коммуникацию целей политики РФ?*

III. Содержание выступлений дискуссантов

М. Ларионова:

1. При обсуждении документа и системы действий важно учитывать внешние тренды. Прежде всего, когда принималась Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере СМР 2014 года, еще не была принята Глобальная повестка дня в области устойчивого развития и не утверждены Цели устойчивого развития (ЦУР). Их принятие изменило подходы, понятийный аппарат, механизмы и саму парадигму сотрудничества в целях развития. При этом многие страны-партнёры приняли, отказавшись от понятия СМР, концепции содействия достижению ЦУР. Учитывая их всеобъемлющий характер, содействие достижению ЦУР дает возможности гибкости и целеполагания.

2. Второй тренд, с которым мы не можем не считаться – это то, что вопросы климатической нейтральности сейчас доминируют в национальной и международной повестке. И при планировании нашей работы это необходимо учитывать. Как и фактор конкуренции. Так, на пространстве Евразии и в странах ЕАЭС работает большое количество доноров, например — ЕС, который в рамках своего нового инструмента зарубежной помощи 35% средств выделяет на достижение климатической нейтральности. Это разные проекты, в том числе проекты в сфере, в которой Россия ранее имела конкурентное преимущество, например, энергетике. Россия должна заниматься экологической и климатической проблематикой, содействовать другим странам в переходе к углеродной нейтральности. Этим нужно заниматься и в рамках международных институтов и организаций, в особенности — в рамках БРИКС, ШОС и т.д. Россия начинает повышать приоритетность климатической повестки. Есть, кроме всего прочего, риски неучастия, например, риски недостаточной реализации климатической повестки. ЦУР может помочь четче прописать в российской повестке СМР вопросы климата и экологии.

3. Третий тренд – это переход к терминологии партнёрства и сотрудничества и отказ от терминологии помощи. Так, к примеру, все последние документы ЕС акцентируют понятие партнёрства.

4. Следующее – это четкое полагание. Никто не стесняется декларировать свои интересы, реализуя программы содействия развитию. Поэтому нет ничего зазорного в том, чтобы определить свои интересы. Четкое формулирование своих приоритетов даст ответ на вопрос о «географическом разрыве» между налогоплательщиками и бенефициарами международных инициатив содействия развитию. Содействие развитию — не альтруизм, это — часть политики по решению политических и экономических проблем страны-донора.

5. Радует, что будет системный документ – государственная программа СМР. Было бы важно включить в данный документ цель «содействие устойчивому развитию» или цель содействия реализации целей устойчивого развития. Это поможет обеспечить сопряжение мер, направленных на внутреннее развитие страны и содействие развитию. Будет также способствовать реализации общеправительственного подхода.

5. Одновременно необходимо помнить о том, что система международных институтов находится в поисках нового баланса. Пока у России не хватает потенциала для широкомасштабного применения инструментов двусторонней помощи. Важно использовать уже созданные институты, например, Новый банк развития, Евразийский банк развития, и создавать новые институты, например, Банк развития ШОС.

6. Не стоит забывать о важности цифровизации для устойчивого развития, развития в принципе, ликвидации неравенства. Россия может интегрировать бизнес в вопросах содействия цифровизации можно в большей степени, чем в остальных сферах.

А. Борисов:

1. Действующая российская Концепция государственной политики в сфере СМР не даёт ответа на вопрос о том, что такое СМР, более того, у нас отсутствует какое-либо нормативное определение.

2. Радость по поводу государственной программы несколько преждевременна. Государственная программа — инструмент стратегического планирования, который содержит комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, ресурсам, и инструментам. Именно поэтому начинать необходимо с целеполагания — все указанные ресурсы должны быть направлены на достижение определённой цели, которая пока не обозначена ни в одном документе

стратегического планирования. Но целеполагание тесно связано с определением инструмента, при помощи которого мы пытаемся эти цели достичь.

3. Даже среди академического и экспертного сообщества нет согласия по поводу СМР. Разработка нормативной базы даст некую точку отсчета, возможность определить приемлемость этого инструмента для решения внешнеполитических задач и ограничений, связанных с его применением. Пока нет понимания целей, которые мы пытаемся достичь при помощи СМР, все дискуссии будут неизбежно приводить к построению теоретических конструкций, слабо применимых на практике.

4. Мы постоянно упускаем из виду, что СМР, как и любая внешнеполитическая практика — институт, некие правила игры, которые задают систему стимулов, направляющих всю деятельность по определенному руслу к определенной цели. Международная помощь существовала всегда. Стоит вспомнить о Великобритании и об Акте о развитии колоний 1929 года. Но институционализация ОПР происходит в 1940-1960-х гг. И вот сейчас мы пытаемся согласовать свои правила игры с правилами игры тех, кто создавал этот институт для достижения определенных целей. Мы не создаем свои правила.

Я не думаю, что нам стоит некритично воспринимать опыт ОЭСР и согласовывать свои показатели и правила с теми, которые приняты в этой организации. Стоит обратить внимание на опыт Китая, который, является активным игроком на поле СМР, но не ориентируется на методики ОЭСР, на нормы и правила, созданные кем-то. Подход Китая к внешней помощи базируется на восьми принципах, подчеркивающих суверенитет и взаимную выгоду стран-получателей. И эти принципы делают взаимодействие с КНР предсказуемым и для партнеров, и для своих граждан.

4. Говоря о СМР в России, стоит, во-первых, определить само понятие СМР, во-вторых, определить цели, которые мы пытаемся достичь при помощи этого инструмента. Для этого нужна переработанная концепция СМР. Эта концепция нуждается в максимально широком обсуждении. Сегодня помощь, оказываемая другим странам, не воспринимается обществом как эффективный инструмент внешней политики, поэтому и нужна максимально широкая дискуссия.

Д. Дегтерев:

1. Международную обстановку в области СМР наиболее релевантно определяет теория «властного транзита». Данная теория, широко известная международникам, начала формироваться более 50 лет назад.

Статическая версия теории властного транзита определяет международную систему как иерархическую. Страны занимают различные ступени в этой иерархии. Наверху — две «сверхдержавы» — Китай и США, которые борются за лидерство друг с другом. На втором месте — «великие державы» (РФ, Великобритания, Франция, ФРГ, Япония), далее идут «не великие, но и не средние» (Италия, Бразилия), затем — средние державы, и в самом низу — малые.

Данная иерархия может быть перенесена на сферу СМР. Две «сверхдержавы»-донора (с объемами помощи от 30 миллиардов долларов в год) — США и КНР, тогда как Россия — великая держава - как в мировой системе в целом, так и в области СМР. Есть «традиционные» доноры и «новые» доноры, в число последних входит и Россия, являющаяся глобальным донором.

Динамическая же версия теории властного транзита исследует транзит мировой власти. На данный момент в мире существует относительный паритет между США и Китаем, но в ближайшие годы следует ожидать переход лидерства к КНР, который завершится после того, как потенциал Китая превысит 120% американского потенциала.

2. В осмыслении СМР может помочь и теория структурной власти С. Стрэндж, основателя международной политической экономии. В соответствии с ней мировой гегемон устанавливает все правила, в особенности экономические, осуществляя тем самым структурную власть. Все остальные игроки в дальнейшем стихийно взаимодействуют уже в рамках этих предустановленных правил. Поэтому важна не мировая экономика сама по себе, а мировая политэкономия. В этом плане российский акцент на многостороннюю помощь как минимум вызывает вопросы. Тем самым, если мыслить в рамках мир-системного подхода, Россия, став нетто-донором в 2000-е гг., по сути, не проводит свои национальные интересы через системы СМР, а выплачивает контрибуцию США как гегемону, когда проводит политику СМР. Сегодня система меняется: Азия (и Китай в особенности) перехватывают власть над экономикой, в первую очередь за счёт создания успешного Азиатского банка инфраструктурных

инвестиций, акционерными которыми уже стали 5 из 7 членов «Группы семи», 15 из 19 членов «Группы двадцати», 26 из 37 членов ОЭСР, а общее их количество в ближайшее время превысит 100 стран-членов ООН.

3. Во многих странах сближаются политика помощи и внешняя политика, последней жертвой этого тренда «пала» Великобритания («законодательница мод» в сфере СМР), правительство которой решило объединить Министерство международного развития с Форин-офис в 2020 году. Особенно важно отметить увеличение значимости 16-ой ЦУР, включающей в себя миротворчество, расходы на которые частично засчитываются в качестве ОПР, согласно последним рекомендациям ОЭСР.

4. Нынешняя дилемма с концептуализацией СМР в Российской Федерации стала итогом дуалистичной системы организации исполнительной власти, при которой одни органы (ответственные за национальную безопасность) подчинены президенту, другие (ответственные за развитие и технократические вопросы) — премьер-министру. Первоначально, даже межведомственный орган по СМР находился в ведении премьер-министра, но с течением времени всё больше органов перешло в ведение президента. Задача новой межведомственной комиссии по вопросам СМР под председательством заместителя руководителя Администрации Президента — выработка КПЭ по СМР, с участием силовых структур и МИДа. Необходимо всё больше структур, ответственных за реализацию политики в сфере СМР, подчинять президенту. Тем не менее, необходимо изучать стандарты управления СМР, которых придерживается не только традиционный гегемон (США) и созданные при его участии международные институты (в первую очередь, ОЭСР), но и новый гегемон (Китай).

5. Общие принципы стратегического планирования в нынешнем виде не очень подходят для планирования СМР, это очень специфическая сфера из-за сложности выявления показателей эффективности. Существуют разные международные организации, надо понимать — какие организации могут эффективно продвигать российские интересы, а какие нет. Стоит также высчитывать реальные показатели результативности, а не фиктивные. Стоит работать и продвигать стратегии двусторонней помощи, даже если ее оказание сопряжено с рисками коррупции.

Приоритизация двусторонней помощи и создание полноценного национального механизма оказания СМР - это вопрос национального суверенитета России.

IV. Содержание открытой дискуссии

Нормативно-правовые и доктринальные основы российского СМР:

Д. Сулов:

1. Выработка и принятие на официальном уровне российского определения СМР представляется безусловной необходимостью, без этого дальнейшая работа по оптимизации российской политики СМР не может быть успешной. Однако не следует ли в дополнение к российскому определению СМР, сформулировать концепцию российской политики зарубежной помощи как таковой (по опыту США) и включить туда помимо экономической помощи еще и гуманитарную помощь и военную? Уходя от понятия «зарубежная помощь», мы отсекаем несколько направлений внешней политики РФ в области оказания международной помощи. При этом, разумеется, необходимо сохранять международные метрики, сотрудничать с ОЭСР и продолжать предоставлять ей данные по российской официальной помощи развитию.

2. Остаются вопросы: насколько использование ЦУР и терминологии ЦУР, политики достижения ЦУР, может стать нормативно-правовой базой в развитии российской политики СМР? Может ли ЦУР заменить разработку нормативно-правовой базы СМР? Насколько содействие международному развитию и ЦУР может подчеркнуть российскую акторность как субъекта на мировой арене, и насколько может помочь продвижению российским национальных интересов? Концепция участия РФ в СМР 2007 г. была составлена так, будто Россия не проводила политику СМР, а всего лишь «участвовала» в СМР. Концепция 2014 года и новая Государственная программа «Содействие международному развитию» преодолевают этот недостаток. Вероятно, имеет смысл прописать содействие достижению ЦУР в нормативно-правовых документах как одну из главных целей (но не как основу) политики России в области СМР.

В. Бартенев:

1. Нормативное закрепление термина «*зарубежная помощь*» теоретически может быть выгодно. Но следует учитывать тот факт, что в названии новой государственной программы, планируемой к реализации, начиная с 2022 г., закреплён именно термин «СМР».

2. Некоторые считают целесообразным принятие *сводного закона о предоставлении международной помощи*, но жёсткость законодательства может создавать определённые трудности. В пример можно привести американский «Закон о помощи зарубежным странам» (Foreign Assistance Act) 1961 г., который действует до сих пор, но за шесть десятилетий невероятно разросся и стал замедлять процесс развития американской помощи. В итоге потребовалось принятие отдельного Закона о прозрачности и подотчётности и международной помощи (Foreign Assistance Transparency and Accountability Act) 2016 г., обязавшего министерства и ведомства раскрывать информацию о программах зарубежной помощи и ставшего не менее действенным механизмом управления политикой США в данной области.

3. Ключевой вопрос – последовательность шагов. Увязка государственной программы «СМР» с Концепцией – необходима, но следует также обеспечить более четкое закрепление тематики СМР в документах верхних уровней — *Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Концепции внешней политики РФ*.

4. Необходимо тщательно увязывать документы стратегического планирования между собой. Американский опыт показывает, что между верхним уровнем стратегии национальной безопасности и «нижним» уровнем страновых стратегий есть *промежуточный, средний уровень — совместные стратегические планы Госдепартамента и АМР США для каждого региона*. Возникает закономерный вопрос: нужен ли аналогичный уровень документов стратегического планирования России?

5. Условия принятия Концепции 2007 года не сравнимы с современной ситуацией — тогда речь шла как раз о максимальном сопряжении российского СМР со стандартами ОЭСР, куда Россия хотела вступить, а сегодня – о связи с утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН Глобальной повесткой дня в области устойчивого развития, которую РФ приняла и реализует. Ключевой вопрос – как интегрировать

содействие реализации ЦУР именно с государственными программами РФ, во многих из которых есть определенные элементы, связанные с международным сотрудничеством. Так или иначе увязка СМР с ЦУР в документах стратегического планирования вполне возможна на современном этапе.

6. РФ необходимо прокладывать свой особый путь в СФР, не настолько сфокусированный на экономике, как у Китая. России не нужно претендовать на роли сверхдержавы в СМР. Нужно четко определить свои конкурентные преимущества, приоритетные направления и разработать стратегии [СМР] по отдельным странам.

А. Борисов:

1. Не стал бы настаивать на жестком определении и нормативном закреплении термина «содействие международному развитию», но настаиваю на обновлении Концепции. Необходимо определить цели и согласовать их с мероприятиями и затрачиваемыми ресурсами. Если цели не ясны, наши усилия не будут восприниматься как необходимые, эффективные, в том числе, внутри страны, пока нет декларации целей. Мы будем реагировать на ситуацию. В Российской Федерации положение дел в сфере СМР напоминает ситуацию с гуманитарной помощью. Согласно Постановлению Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций» Министерство финансов обеспечивает поддержание на бюджетном валютном счете МЧС России оперативного резерва в иностранной валюте в размере до 50 тыс. долларов США на экономическую и гуманитарную помощь другим государствам. Все остальное – решения по факту, что-то случилось – мы среагировали. У нас нет доктрины гуманитарной помощи, отвечающей на вопросы – как и кому мы оказываем гуманитарную помощь, с какими целями, какую отдачу мы от этого ждём, какие каналы задействуем. Такая же картина складывается в сфере СМР. Пока нет ответа на вопрос о целях, мы будем «плыть». Даже приняв государственную программу, мы ничего не добьемся. У нас будет масса экспертных дискуссий об эффективности показателей, но и все.

2. Принятие концепции приведет к ревизии всего комплекса документов стратегического планирования и их согласованию. Но первоочередная задача –

обновление Концепции. Это необходимо для того, чтобы определить и согласовать цели.

3. Принятию закона об иностранной помощи в США предшествовала активная дискуссия. Закон менялся, и США постоянно реформируют свой аппарат оказания помощи. Весьма интересна последняя реформа USAID: пересматриваются механизмы оказания помощи, предоставления отчетности. Это сопровождается активным обсуждением планируемых преобразований в Конгрессе. В России, к сожалению, дискуссии такого уровня не ведутся.

Д. Дегтерев:

1. Не надо считать предзаданными международные стандарты, которые устанавливает один гегемон, потому сейчас придет другой гегемон, и они будут существенно корректироваться.

2. Акцент должен делаться на национальную систему – не нужно вкладывать все деньги либо в китаецентричные, либо в американоцентричные институты

М.В. Ларионова

1. Вопрос, насколько использование ЦУР и терминологии ЦУР, политики сотрудничества для достижения ЦУР, может стать нормативно-правовой базой для реализации российской политики СМР, - очень важный. В части нормативной, возможно, есть много подводных камней, но в субстантивном плане важно понимание того, что ЦУР охватывают практически все аспекты социально-экономического развития и жестко связаны с вопросами безопасности (в рамках Цели №16), дает нам возможности гибкого и всеобъемлющего построения соответствующей политики. Кроме того ЦУР позволяют одновременно решать задачи климатической нейтральности, которые мы не можем решить только внутри России, но должны решать их на более широком пространстве

2. В Постановлении прописано, что СМР должно способствовать реализации долгосрочных целей социально-экономического развития страны. В плане использования ЦУР как основы для целеполагания, здесь не хватает только аспекта устойчивости. Но это не связано с отсутствием понимания необходимости обеспечения устойчивого развития страны. Об этом было сказано в послании Президента к Федеральному собранию. Задача интеграции устойчивости и низкоуглеродного

развития в государственную политику в интересах в интересах социально-экономического развития и благополучия граждан перед государством стоит. Соответственно для опоры на ЦУР с точки зрения субстантивной и с точки зрения интересов общества и развития государства однозначно прослеживается.

3. В плане стандартов должны брать лучшие стандарты и создавать свои собственные - в зависимости от того, как мы будем дальше обозначать свои интересы.

4. Не стоит забывать о важности цифровизации для устойчивого развития, развития в принципе, ликвидации неравенства. Россия может интегрировать бизнес в вопросах содействия цифровизации в большей степени, чем в остальных сферах.

Стратегическое планирование СМР в отношении постсоветского пространства

В. Бартенев: Нужна ли отдельная единая стратегия для всего пространства СНГ? Скорее нет – с учетом больших различий между отдельными субрегионами, но этот вопрос заслуживает отдельного обсуждения.

А. Борисов: Стратегия СМР в отношении стран постсоветского пространства возможна лишь после изменения отношения к постсоветскому пространству. Пока этого не произойдет, говорить о стратегическом планировании в области СМР - бессмысленно. Пересмотрев свое отношение к постсоветскому пространству, следующий шаг, а я надеюсь, что он будет сделан в ближайшее время – пересмотреть свое отношение к содействию международному развитию. Для нас постсоветское пространство – это некая «фантомная боль». Так, мы не рассматриваем постсоветские страны как вполне самостоятельные, которые, в том числе, имеют право на формирование своего макронарратива. Мы не пытаемся определять свои интересы в жестких терминах безопасности, экономики, торговли. Мы просто зовем эти страны назад, «в Советский Союз». Мы не указываем, не даем перспективы. Вот в чем наша проблема.

М. Ларионова: Несмотря на определение стран СНГ как имеющих наивысший приоритет в Концепции государственной политики в сфере СМР 2014 года, политика СМР на данном направлении развивается недостаточно. С одной стороны, Российской Федерации следует понять интересы своих партнеров. С другой – понять, с кем мы

конкурируем на евразийском пространстве, в том числе в части касающейся политики в области СМР. Конкуренция весьма жесткая — даже на пространстве ЕАЭС – например, с Европейским союзом. В обновленных соглашениях о сотрудничестве и партнерстве прописано огромное количество положений, предусматривающих сближение законодательства с ЕС, выполнение огромного количества международных конвенций. ЕС обуславливает свое содействие нашим партнерам реализацией целей климатической нейтральности. Это необходимо учитывать при планировании своей деятельности по содействию развитию.

Роль экспертного сообщества в стратегическом планировании

В. Бартенев: Для России очень важен запуск такого механизма, как *Комиссия по вопросам содействия международному развитию Общественного совета при Россоотрудничестве*. Сам факт проведения данного научного семинара при поддержке Комиссии говорит о многом.

В свое время проходили слушания, посвященные проблематике СМР, в профильных комитетах Совета Федерации и Государственной Думы. Стоит организовать подобные слушания и в ближайшее время – с привлечением представителей экспертного сообщества, это поможет в уточнении концепции СМР.

Очень важны также механизмы управления научными исследованиями по проблемам СМР – как за счет государственного задания, так и за счет грантов российских научных фондов. Хотелось бы надеяться на увеличение внимания государства к поддержке экспертизы в области СМР.

А. Борисов: Экспертное сообщество должно привлекать внимание к проблеме и помогать чиновникам, перегруженным текущими проблемами, посмотреть на проблему со стороны, в том числе и под другим углом зрения.

Д. Дегтерев: Важную роль в повышении эффективности российского СМР могут сыграть такие зонтичные структуры, как российская *Ассоциация экспертов в области содействия международному развитию*. По линии ЭСКАТО ООН мы взаимодействуем с аналогичными ассоциациями из стран Северо-Восточной Азии Китая, Японии, Республики Корея. В России нет и не будет такого большого количества академических

и экспертных НКО, как в Японии или Корее, но их больше, чем в Китае. Постепенно будет идти структуризация сообщества российских специалистов в этой сфере.

V. Вместо заключения (Д. Суслов)

Дискуссия показала, что вопрос СМР очень важен для России, для её внешней политики, а оптимизация соответствующей политики является первоочередной задачей. Россия начала заниматься СМР и играть роль страны-донора во второй половине 2000-х, но до сих пор страна по сути находится в самом начале пути определения понятия СМР и его целей.

Необходима также инвентаризация помощи, оказываемой Россией сегодня. На данный момент в РФ не существует никакой национальной статистики зарубежной помощи, есть только статистика официальной помощи развитию, аккумулируемая ОЭСР, которая существенно занижает вклад РФ, так как отсекает очень многие элементы той помощи, которую Россия де-факто оказывает другим странам. Создание национальной статистики и национальной методологии – параллельно с сотрудничеством с ОЭСР - поможет «открыть глаза» как населению РФ, так и реципиентам и другим странам. В отсутствие этих инструментов, о российской помощи известно не так много, в особенности в СНГ, хотя ее объемы весьма велики. Это поспособствовало бы легитимизации российского СМР и улучшению образа России в мире.

Сегодня, перед российским экспертным сообществом открылась возможность повлиять на развитие политики СМР. Существует запрос и стремление государственных органов взаимодействовать с экспертным сообществом. Этим необходимо воспользоваться.

