

Страны ЕАЭС в системе содействия международному развитию

Александра Константиновна Морозкина (e-mail: a.k.morozkina@gmail.com), младший научный сотрудник НИФИ Минфина России; руководитель направления «Структурные реформы» Экономической экспертной группы (г. Москва)

Аннотация

В российской академической литературе мало внимания уделяется содействию развитию в рамках ЕАЭС, несмотря на геополитическую и экономическую значимость Союза для России. Данная статья призвана заполнить этот пробел. В работе на основании данных ОЭСР за период 1992–2017 г. анализируются тенденции помощи в рамках ЕАЭС относительно мировых, включая объемы и структуру помощи по инструментам, каналам, секторам, донорам и реципиентам. В частности, проводится анализ направлений помощи в рамках ЕАЭС и соответствия их приоритетам стран-реципиентов (Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия). Кроме того, обсуждается место стран-доноров (России и Казахстана) в классификации доноров на основании анализа мотивов предоставления помощи, а также результативность помощи с точки зрения доноров. Проведенный анализ позволяет дать рекомендации по повышению эффективности помощи развитию в ЕАЭС.

Ключевые слова:

официальная помощь развитию, ЕАЭС, устойчивое развитие, страны-доноры, страны-реципиенты, двусторонняя помощь развитию

JEL: F35, O19

ВВЕДЕНИЕ

«Создание условий для стабильного развития экономик государств-членов»¹ — ключевой приоритет создания ЕАЭС. Учитывая значимые различия между странами ЕАЭС по уровню социально-экономического развития, помощь более слабым экономикам со стороны более развитых стран — членов ЕАЭС является одним из механизмов, способствующих достижению данной цели. Соответственно, страны группы достаточно большое внимание уделяют вопросу помощи развитию. В 2006 г. для содействия развитию в евразийском регионе был создан Евразийский банк развития, членами которого стали страны ЕАЭС и Таджикистан. Также на многостороннем уровне задачу финансирования развития решает Евразийский фонд стабилизации и развития, учрежденный в 2009 г. На двустороннем уровне особую роль в процессах содействия развитию играет Россия, обладающая наиболее обширным опытом в данной области как правопреемник СССР. Россия с 2014 по 2016 г. была крупнейшим донором для стран-реципиентов, входящих в ЕАЭС, уступив в 2017 г. первое место институтам развития ЕС.

Исследование анализа ключевых тенденций распределения помощи в ЕАЭС особенно актуально в настоящее время, когда происходит активное развитие российской системы международной помощи. В 2014 г. в «Концепции государственной политики Российской

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе / ЕАЭС. 2014, с. 7. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/ita_05062014.

Федерации в сфере содействия международному развитию» декларировано увеличение доли двусторонней помощи и содействие интеграционным процессам на пространстве СНГ. В 2016 г. в концепции внешней политики РФ отмечалась необходимость проведения «активной целенаправленной политики в сфере содействия международному развитию на многостороннем и двустороннем уровнях». Нормативные изменения происходили одновременно с изменениями в структуре российской помощи, в частности, с ростом доли стран ЕАЭС в российской помощи с 9 % в среднем в 2010–2013 гг. до 30 % в 2014–2017 гг., согласно статистике ОЭСР.

Цель статьи — анализ содействия развитию в ЕАЭС для определения наиболее перспективных направлений развития системы оказания помощи в рамках Союза. Статья разделена на шесть частей. Первая посвящена обзору литературы на тему распределения помощи развитию, вторая — описанию тенденций помощи развитию в ЕАЭС и ключевых участников, в третьей части приведена классификация стран — получателей помощи и место в ней стран — членов ЕАЭС, в четвертой части описаны альтернативные источники финансирования проектов в области развития для стран-реципиентов в ЕАЭС, пятая часть посвящена классификации стран-доноров и месту в ней стран — членов ЕАЭС, в шестой части представлены основные выводы исследования.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Вопросы содействия развитию широко обсуждаются в академической литературе, в частности, исследователей интересуют такие темы, как эффективность помощи развитию, мотивы предоставления помощи, структура ее распределения, а также роль нужд получателей помощи и их институциональных характеристик в принятии решений о предоставлении помощи странами-донорами. Помощь развитию во многом является инструментом для достижения целей доноров и служит реализации их геополитических и экономических интересов [Ali M., Banks G., Parsons N., 2015]. В условиях роста взаимозависимости стран мира возникают негативные побочные эффекты для развитых стран от нерешенных глобальных проблем в развивающихся странах (например, распространение болезней, нелегальная миграция, региональные конфликты, изменение климата), поэтому стимулирование развития в наиболее бедных странах мира стало одним из инструментов решения внутренних проблем развитых стран [Verneo S. V., 2017]. При этом исследователи отмечают, что «дальнейшее масштабное увеличение потоков официальной помощи развитию маловероятно», а появление новых доноров принципиального влияния на ситуацию не окажет [Бокарев А. А., Марков А. Р., 2016, с. 227].

Вопросы помощи развитию в рамках ЕАЭС затрагиваются в академической литературе только частично. Достаточно много исследований посвящено помощи со стороны России. В одном из последних исследований [Дегтерев Д. А., Ли Янь, Трусова А. А., 2017] отмечается недостаточная развитость нормативно-правовой базы в области содействия международному развитию (СМР) в России, включая отсутствие отдельного нормативно-правового акта, регулирующего политику в данной сфере, специализированного государственного органа, осуществляющего такую политику, а также отсутствие официальных определений основных терминов. В другой работе [Дегтерев Д. А., 2013] анализируется место России в программах международной помощи и отмечается значимость политических и экономических приоритетов при выборе направлений ее оказания, в частности, установление «пояса добрососедства» по периметру российских границ» без навязывания странам-реципиентам своей точки зрения относительно лучшего способа использования помощи. В опубликованном в 2012 г. курсе лекций, посвященном содействию развитию, проанализированы помощь СССР, условия возвращения России в число стран-доноров, законодательная база и структура управления СМР в России, объемы и структура оказания помощи. Сделан вывод о том, что «Россия выбрала те сферы, в которых у нее

есть вполне определенные конкурентные преимущества» [Бартенев В. И., Глазунова Е. Н. (ред.), 2012, с. 213].

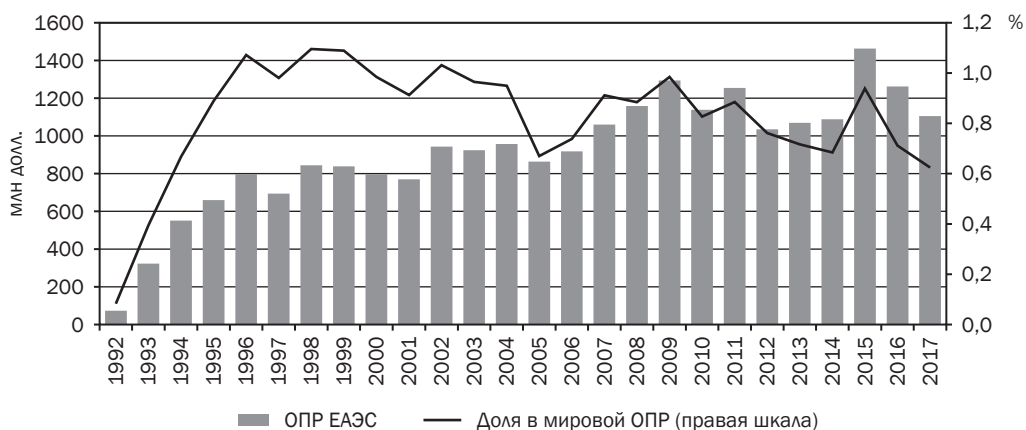
В работе, посвященной тенденциям помощи развитию в Центральной Азии [Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И., 2013], включая Киргизию и Казахстан, отмечается, что помощь России имеет политические мотивы и зачастую является оплатой уступок в приоритетных для России областях. Кроме того, в работе подчеркнута необходимость создания механизмов «трехстороннего сотрудничества с участием Казахстана, который активно наращивает свой потенциал в области содействия развитию» [Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И., 2013, с. 86]. По мнению авторов, привлечение Казахстана к проектам в регионе может повысить их эффективность, а также способствовать усилению сотрудничества в рамках ЕАЭС. В исследовании [Максимова А. В., 2016] проанализирована помощь Киргизии со стороны России и других доноров. Сделан вывод о том, что у крупнейших доноров страны — России, Турции, США и Японии — наблюдается достаточно высокий уровень согласованности помощи с приоритетами получателя. Вопросы помощи Армении затронуты в исследовании [Геворгян Г. Г., Фарманян Л. Р., 2018], где акцент делается на соглашениях о предоставлении помощи Россией и не анализируется помощь со стороны других доноров.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ В ЕАЭС

Официальная помощь развитию (ОПР) начала предоставляться странам ЕАЭС в 1992 г., после распада СССР, и за 26 лет увеличилась с нуля до \$1,1 млрд (рис. 1). За аналогичный период общий объем ОПР в мире вырос в 2,6 раза — с \$69 млрд до \$179 млрд (в текущих ценах).

Рисунок 1

Суммарный объем ОПР ЕАЭС и доля в мире, 1992–2017 гг.



Источники: расчеты автора на основе ОЭСР, International Development Statistics (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

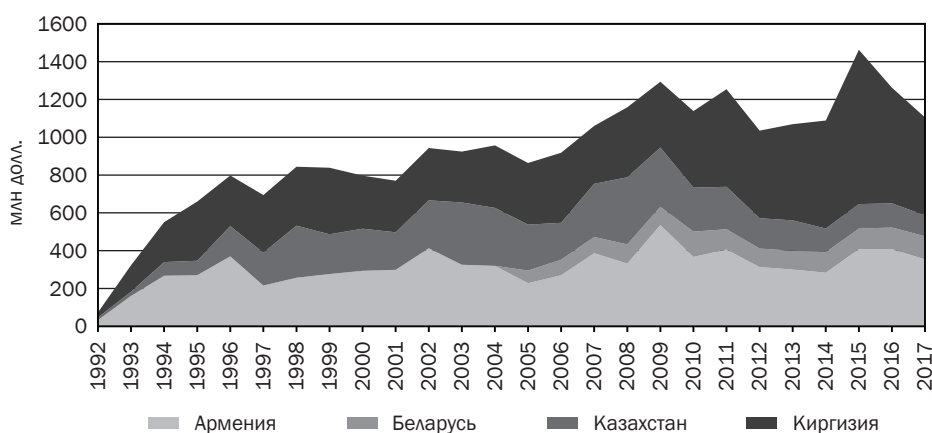
Помощь ЕАЭС является небольшой относительно общей помощи, предоставляемой всем развивающимся странам. По состоянию на 2017 г. ОПР ЕАЭС составляет менее 1 % мировой ОПР, тогда как, для сравнения, помощь только одному Афганистану, являющемуся крупнейшим реципиентом, составляет 4 % мировой ОПР. Значимое падение доли помощи в 2005–2006 гг. связано с масштабным списанием долгов странами-донорами Ираку и Нигерии, что увеличило общие объемы помощи в мире. Всплеск суммарной помощи ЕАЭС в 2009 г. (и соответствующее «падение» в 2010-м, которое фактически является возвращением на траекторию до всплеска) связан с предоставлением Всемирным банком и Азиатским банком развития крупных льготных антикризисных кредитов Армении.

Всемирный банк в 2009 г. реализовал проект «Первые меры в области развития», нацеленный на поддержку уязвимых групп населения в кризисный период, общей стоимостью \$60 млн. Аналогично Азиатский банк развития предоставил Армении льготный кредит объемом \$33,7 млн для поддержки социальных расходов в кризисный период. Падение суммарной помощи в 2012–2014 гг. стало следствием влияния кризиса и соответствующего роста бюджетных ограничений стран-доноров на объемы помощи.

Из пяти стран — членов ЕАЭС получателями помощи являются четыре: Армения, Беларусь, Казахстан и Киргизия (рис. 2). Крупнейший получатель в ЕАЭС — Киргизия (46 % в 2017 г.). Второй по величине реципиент — Армения (32 % помощи в 2017 г.). На третьем месте Беларусь (11 % помощи), на четвертом — Казахстан (10 %). Помощь Казахстану постепенно сокращается начиная с 2009 г. Помощь Беларуси начала предоставляться, согласно статистике ОЭСР, с 2005 г., и стабильно находится на среднем уровне около \$100 млн ежегодно до настоящего момента.

Рисунок 2

Структура ОПР ЕАЭС по странам-реципиентам, 1992–2017 гг.



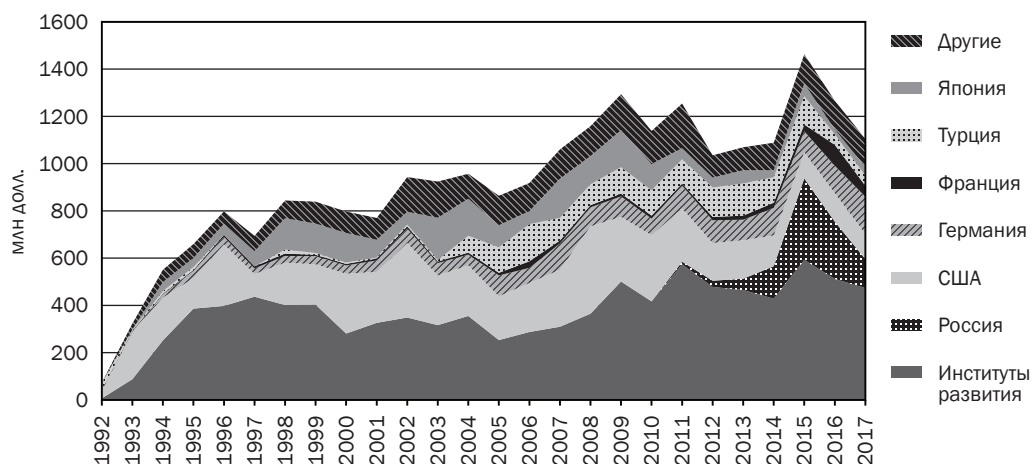
Источники: ОЭСР, *International Development Statistics* (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

Структура стран-доноров в ЕАЭС претерпела значимые изменения с 1992 г. (рис. 3). Доля России выросла с нуля в 1992 г. до 11 % в 2017 году, поставив ее на второе место после институтов развития ЕС (Европейский инвестиционный банк, Комиссия европейских сообществ, Европейский фонд развития). При этом в 2014–2016 гг. Россия была крупнейшим донором для стран ЕАЭС. Значимо снизилась доля США — с 62 до 10 % — и традиционных доноров в целом (с 99 % в 1992 г. до 85 % в 2017-м). США и Германия предоставляют помощь в первую очередь Армении и Киргизии, Франция — Армении, Россия и Япония — Киргизии, Турция — Киргизии и Казахстану.

На рис. 3 ниже видно, что двусторонняя помощь составляет большую часть помощи, направляемой странам ЕАЭС. В 2017 г. доля двусторонней помощи составила 57 %. В мире доля двусторонней помощи выше — 76 % в 2017 г. Учитывая, что один из крупнейших доноров региона, Россия, согласно Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, принятой в 2014 году, планирует «усиливать акцент на адресные двусторонние программы оказания помощи»², можно ожидать повышения доли двусторонней помощи в ЕАЭС.

² Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. 2014. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201404210023.pdf>.

Структура ОПР ЕАЭС по странам-донорам, 1992–2017 гг.



Источники: ОЭСР, *International Development Statistics* (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

По инструментам предоставления помощи, согласно данным ОЭСР, с 1992 г. также произошли значимые изменения. Доля грантов, изначально составлявшая 100 %, постепенно снижалась до 40 % в 1997 г., а затем снова возросла до 71 % в 2017-м. Наиболее крупным получателем грантов среди стран ЕАЭС является Киргизия (\$448 млн в 2017 году), кредитов — Армения (\$236 млн в 2017 году). При этом доля грантов в мире находится на более высоком уровне и в 2017 г. составила 85 %. Учитывая, что с 2019 г. ОЭСР переходит на новые правила учета помощи с большим акцентом именно на грантовой составляющей, можно ожидать роста доли грантов как в мире, так и в странах ЕАЭС.

ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ ПО СТРАНАМ-РЕЦИПИЕНТАМ В ЕАЭС

Основными характеристиками страны-реципиента являются степень нуждаемости в помощи, т. е. уровень социально-экономического развития, и доступ на международные рынки капитала, т. е. возможность профинансировать проекты в области развития самостоятельно. Разделение получателей помощи на группы по уровню ВВП на душу населения на основе критерия Всемирного банка позволяет учесть различия между странами по указанным характеристикам. По состоянию на 2017 г. Всемирный банк выделяет следующие группы развивающихся стран: страны с низким уровнем дохода (ВВП на душу населения реципиента ниже \$995), страны с уровнем дохода ниже среднего (страны ДНС, \$996–\$3895 на душу населения), страны с уровнем дохода выше среднего (страны ДВС, \$3896–\$12055). Страны-реципиенты с низким уровнем дохода в страны ЕАЭС не входят, поэтому далее данная группа не будет рассматриваться.

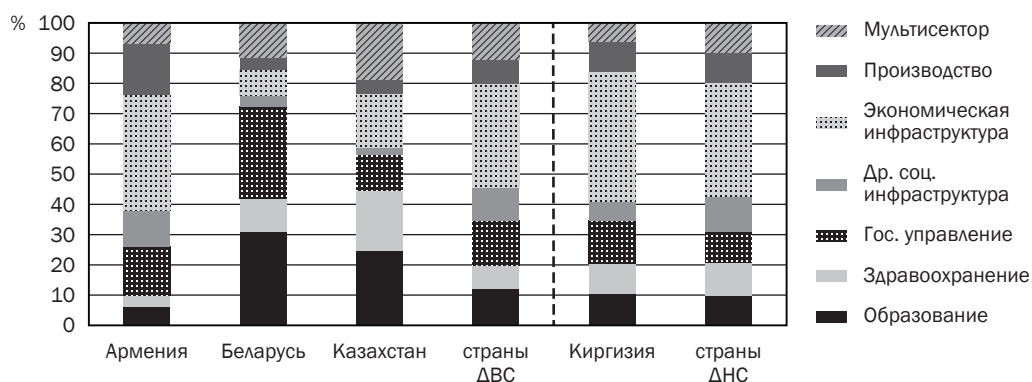
Из стран ЕАЭС в группу стран с уровнем дохода ниже среднего входит Киргизия. Экономика страны в настоящее время характеризуется высоким уровнем бедности, сокращением доли сельского хозяйства в ВВП, «значительной внешней миграцией населения, политической нестабильностью, растущим внешним долгом» [Тураева М. О., 2016, с. 4], изношенностью инфраструктурных объектов. Стратегия устойчивого развития Киргизской Республики на 2018–2040 гг.³ содержит такие приоритеты развития, как создание

³ Стратегия устойчивого развития Кыргызской республики на 2018–2040. 2018. URL: http://www.president.kg/files/docs/Files/proekt_strategii_final_russ.pdf.

качественной инфраструктуры, повышение эффективности государственного управления, развитие регионов, увеличение инвестиций в здоровье и образование населения, культурное возрождение, безопасность, в т. ч. экологическая. В некоторой степени данные приоритеты нашли отражение в структуре помощи Киргизии по секторам (рис. 4). Наибольшую долю занимает инфраструктура (43 %), что во многом связано с реализацией проекта Азиатского банка развития по реконструкции дороги Бишкек – Ош, соединяющей север и юг страны, и по реконструкции дороги Бишкек – Торугарт, являющейся частью дороги, соединяющей Киргизию с Китаем, а также с проектом Немецкого агентства по международному техническому сотрудничеству (GIZ), нацеленным на повышение эффективности водоснабжения в Центрально-Азиатском регионе. На втором месте – государственное управление (14 %). Это связано с помощью США, приоритеты которой – совершенствование демократического управления в стране и стимулирование гражданской активности. Финансирование проектов, направленных на данные цели (включая проекты по совершенствованию судебной системы, а также проекты по децентрализации управления и повышению политической активности наиболее уязвимых групп населения), составляет более 30 % ОПР, предоставленной Киргизии со стороны США, по данным Агентства США по международному развитию (USAid).

Рисунок 4

Структура ОПР по секторам, страны-реципиенты в ЕАЭС и группы стран по уровню дохода, среднее за 2013–2017 гг.



Источник: расчеты автора на основе базы данных OECD.stat (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1#>).

За исключением Киргизии, страны ЕАЭС входят в группу стран с уровнем дохода выше среднего. Армения является наименее развитой страной из данной группы членов ЕАЭС, и только в 2017 г. вошла в число стран с уровнем дохода выше среднего. В настоящее время социально-экономическая ситуация в Армении характеризуется динамичным развитием промышленности и сектора услуг (особенно информационных технологий), низким уровнем развития инфраструктуры, высоким уровнем неравенства, особенно между городскими и сельскими территориями, высоким уровнем миграции [Вардомский Л. Б., Пылин А. Г., Ильина М. Ю., 2016]. Приоритеты развития включают, согласно программе правительства⁴, обеспечение энергетической безопасности, модернизацию государственного управления, защиту конкуренции, повышение качества и доступности образования и здравоохранения, развитие туризма. Структура помощи развитию по секторам,

⁴ Программа Правительства Республики Армения на 2017–2022 гг. 2017. URL: <http://www.gov.am/files/docs/2220.pdf>.

как и в Киргизии, в некоторой степени отражает данные приоритеты (рис. 4). Например, в 2013–2016 гг. наибольшая часть помощи была направлена на развитие энергетической инфраструктуры, включая кредит GIZ на стимулирование использования возобновляемых источников энергии домохозяйствами и повышение энергоэффективности МСП, кредит Французского агентства развития на восстановление Вединского водохранилища, а также кредит Азиатского банка развития на восстановление системы передачи электроэнергии. В 2017 г. акценты помощи развитию несколько сместились в сторону развития социальной инфраструктуры, что во многом связано с реализацией проекта по развитию ирригационной инфраструктуры в бассейне реки Ахурян, финансируемого GIZ.

Однако каждый из доноров определяет свои приоритеты при предоставлении помощи Армении. Например, США, третий по объемам предоставляемой помощи донор Армении после Германии и Франции, наибольшее внимание уделяет гуманитарной помощи в конфликтную зону в Нагорном Карабахе (14 % помощи со стороны США в 2017 г., согласно данным USAid) и совершенствованию демократического государственного управления (19 % помощи).

Ключевыми приоритетами развития Республики Беларусь, согласно национальной стратегии устойчивого развития,⁵ является развитие человеческого потенциала, ускоренное развитие высокотехнологичных производств и услуг, формирование благоприятной бизнес-среды, рост экспортного потенциала и экологизация производства. В то же время помощь развитию, предоставленная Республике Беларусь, в основном нацелена на развитие таких направлений, как образование и государственное управление. В частности, в качестве приоритетов помощи у Польши, крупнейшего донора Беларуси, выделены поддержка независимых СМИ (26 % помощи, предоставленной Польшей в 2017 г.), гражданского общества, а также уязвимых групп населения. Значимую часть помощи в 2015–2016 гг. составили гранты белорусским студентам, обучающимся в Польше⁶. США, как и другим странам ЕАЭС, предоставляют помощь в основном на развитие гражданского общества и поддержку частного сектора, включая проект платформы для сбора предложений по реформированию законодательства с целью улучшения бизнес-климата, а также проект по поддержке независимых СМИ.

Казахстан, как и Беларусь, выделяет развитие человеческого капитала в качестве ключевого приоритета социально-экономического развития⁷. Наряду с этим выделены такие направления, как технологическое обновление и цифровизация, развитие конкуренции и конкурентоспособности бизнеса, снижение уровня коррупции, экономическое развитие регионов, рост эффективности государственного сектора. При этом страны-доноры в основном предоставляют помощь Казахстану на развитие образования (25 % помощи в 2013–2017 гг.) и здравоохранения (20 %). Финансирование первого направления в основном связано с предоставлением грантов студентам из Казахстана для обучения в Турции, Германии, Франции, России, США и других странах-донорах. В области здравоохранения крупнейший донор Казахстана, Турция, реализует проекты в рамках программы по улучшению здоровья детей и матерей.

Таким образом, можно отметить, что в большинстве стран группы — Армении, Казахстана и Киргизии — доноры направляют помощь на проекты, приоритетные для правительств и соответствующие долгосрочным стратегиям развития. При этом Беларусь получает

⁵ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года. 2017. URL: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>.

⁶ Портал Polish Aid. URL: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Belarus,185.html>.

⁷ Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года. 2018. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs.

помощь в тех областях, которые не являются приоритетными. Это может трактоваться как наличие возможностей по самостоятельному финансированию приоритетных областей.

МЕСТО СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ В ПРИТОКЕ КАПИТАЛА СТРАН-РЕЦИПИЕНТОВ ЕАЭС

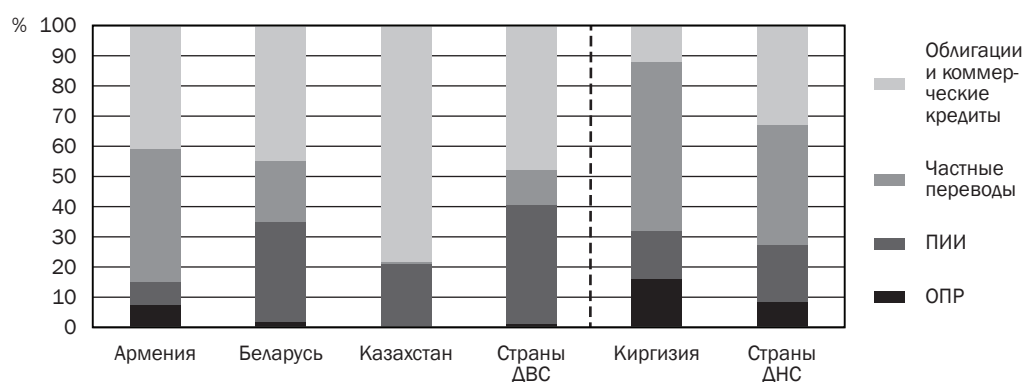
Второй основополагающей характеристикой страны-реципиента является доступность различных источников финансирования развития. В соответствии с «Монтеррейским консенсусом Международной конференции по финансированию развития» доноры должны ориентироваться на возможности получателей помощи по мобилизации внутренних и частных внешних источников финансирования. В документе подчеркивается, что официальная помощь развитию должна в первую очередь быть «компонентом, дополняющим другие источники финансирования в процессе развития, особенно в тех странах, которые располагают наименьшим потенциалом для привлечения прямых частных инвестиций»⁸. В соответствии с распределением по уровню дохода страны-реципиенты различаются по возможности финансирования решения названных выше проблем и доступу к внешнему финансированию.

Страны с низким уровнем дохода не являются привлекательными для иностранных инвесторов в силу макроэкономической нестабильности, низкого качества государственного управления, высоких рисков долгового кризиса и издержек получения информации. Наибольшим потенциалом по привлечению частного внешнего капитала обладают страны с уровнем дохода выше среднего в силу наиболее развитых финансовых рынков относительно других групп реципиентов и относительно низких рисков.

На рис. 5 представлена структура притока капитала для стран-реципиентов ЕАЭС. Для анализа используются средние значения, поскольку потоки капитала достаточно волатильны и оценки за один год могут быть смещены в сторону какого-либо источника, а среднее значение позволяет сгладить данные колебания. Наибольшую долю в притоке капитала ОПР ожидаемо занимает в Киргизии (16 % притока в период 2013–2017 гг.) и в Армении (7 %). При этом доля содействия развитию достаточно сильно снизилась в данных странах: в 1992–2012 гг. она составляла 28 % в Киргизии и 15 % в Армении.

Рисунок 5

Структура притока капитала по группам стран и странам ЕАЭС, 2013–2017 гг., %



Источники: расчеты автора на основе базы данных Всемирного банка, World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>).

⁸ Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития. 2002. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml.

Данные показывают, что для стран с уровнем дохода выше среднего характерна низкая доля ОПР в притоке капитала, поэтому направляемая в данные страны помощь должна отличаться более высокой эффективностью и нацеленностью на решение глобальных проблем в области развития. Поскольку в странах данной группы, как правило, наблюдается значимый прогресс в решении проблемы бедности, то помощь может быть направлена на решение новых вызовов в области развития, обеспечение населения необходимой инфраструктурой, в т. ч. транспортной и телекоммуникационной, а также на решение проблем использования глобальных общественных благ. Так, например, в области изменения климата одним из наиболее актуальных проектов для Казахстана является восстановление Аральского моря, а для Беларуси — восстановление торфяников.

СТРУКТУРА ПОМОЩИ СТРАН-ДОНОРОВ ЕАЭС

Основными характеристиками стран-доноров являются объем предоставляемой помощи и ее структура. На структуру помощи оказывают влияние мотивы ее предоставления, и на основании критерия мотивов помощи развитию страны-доноры разделяются на группы. В частности, в исследованиях, посвященных распределению помощи, выделены альтруистические, коммерческие и политические мотивы страны-донора. К альтруистическим донорам относят тех доноров, которые, как правило, выполняют большинство рекомендаций международных организаций и ориентируются в основном на нужды реципиента. В число таких доноров входят Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция [Бартенев В. И., Глазунова Е. Н. (ред.), 2013; Isopi A., Mavrotas G., 2009; Hoeffler A., Outram V., 2011].

Коммерческие (торговые или инвестиционные) интересы донора возникают в случае, если донор и реципиент связаны значимыми уровнями двусторонней торговли или инвестиций. К странам, руководствующимся такими интересами, как правило, относят Японию и Германию. Под политическими интересами страны-донора понимают наличие колониальных связей между страной-донором и реципиентом, участие в общих стратегических альянсах, а также помощь странам-соседям. В число доноров, руководствующихся политическими интересами, традиционно входят США (помощь союзникам), Великобритания, Франция (помощь бывшим колониям) [Бартенев В. И., Глазунова Е. Н. (ред.), 2013; Isopi A., Mavrotas G., 2009; Hoeffler A., Outram V., 2011].

Россию в данной классификации, как правило, относят к числу стран-доноров, предоставляющих помощь по политическим мотивам [Asmus G., Fuchs A., Müller A., 2018]. В исследованиях российских авторов также отмечается нацеленность на использование СМР в качестве инструмента внешней политики [Дегтерев Д. А., 2013; Ермолов М. О., 2015].

Действительно, в географическом распределении ОПР России по состоянию на 2017 г. в соответствии со статистикой ОЭСР 48 % занимает помощь Кубе, политические отношения с которой являются наследием СССР. Помощь ЕАЭС в разные годы составляла от 5 % в 2011 г. до 37 % в 2015-м. В 2017 г. доля помощи, направленной в ЕАЭС, составила 20 % от общей ОПР России. Наибольшая доля помощи России странам ЕАЭС направляется в Киргизию (18 % ОПР в 2017 г.), на втором месте Армения (2 % ОПР), помощь Беларуси и Казахстану составляет менее 0,5 %. Помощь предоставляется в следующих формах.

— Списание долгов. В соответствии с соглашением, заключенным в 2013 г., Киргизии был списан долг в размере \$188,9 млн и предполагалось списание второго долга объемом \$300 млн по частям в течение десяти лет. В 2017 г. было согласовано единовременное списание оставшейся части долга в объеме \$240 млн⁹.

⁹ Калюков Е. Госдума одобрила списание долга Киргизии перед Россией на 240 млн. долл. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/01/2018/5a61bac79a79477487414ba3>.

— Предоставление льготных кредитов и грантов. В период 2010–2015 гг., согласно оценкам Центра перспективных исследований Киргизской Республики, Россия выделила на поддержку бюджета Киргизии гранты суммарным объемом \$185 млн¹⁰. С Арменией в 2017 г. было согласовано предоставление государственного экспортного кредита объемом \$100 млн на приобретение военной техники. Кроме того, в 2015 г. был предоставлен грант на создание единой автоматизированной информационной системы финансового управления объемом \$8,2 млн [Геворгян Г. Г., Фарманян Л. Р., 2018].

— Содействие подготовке национальных кадров. В Киргизии в 1993 г. был открыт Киргизско-Российский славянский университет, действуют филиалы многих российских высших учебных заведений [Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И., 2013]. Кроме того, преподаватели русского языка из Киргизии имеют возможность пройти повышение квалификации в российских вузах.

— Гуманитарная помощь. Россия активно участвует в программах предоставления гуманитарной помощи в странах ЕАЭС. Например, в 2017 г. в Киргизию были доставлены 35 быстровоспроизводимых домов для жителей, пострадавших от землетрясения¹¹.

Кроме того, Россия предоставляет помощь странам ЕАЭС в формах, которые не учитываются статистикой ОЭСР, а именно:

— Поставки энергоносителей по льготным ценам. В Киргизии пошлины на горюче-смазочные материалы были отменены в 2011 г., и только за период 2010–2014 гг. суммарные выпадающие доходы федерального бюджета РФ из-за льготных поставок данных продуктов в Киргизию составили \$1,8 млрд¹². Субсидии для Беларуси за аналогичный период составили \$35,2 млрд¹³.

— Приоритет товаров из ЕАЭС при осуществлении государственных закупок. Согласно приказу Минэкономразвития № 155 от 25.03.2014, заявки, предлагающие поставки товара из стран — членов ЕАЭС, получают понижающий 15-процентный коэффициент относительно заявленной в предложении стоимости.

Таким образом, Россия выступает активным донором в странах ЕАЭС. В наиболее разнообразных форматах и в наибольших объемах помощь предоставляется наименее развитой стране региона — Киргизии. При этом в настоящее время помощь со стороны России является несистематической и в большинстве случаев зависит от обращений страны-реципиента. Для повышения значимости России как донора необходимо в первую очередь упорядочить содействие развитию, в т. ч. наладить регулярную реализацию проектов в области развития в наиболее бедных странах группы. В частности, одним из приоритетов, учитывая высокий уровень миграции из Киргизии и Армении в Россию, может стать создание рабочих мест.

Россия является крупнейшим двусторонним донором региона, однако, как отмечается многими исследователями, она «...при значительных расходах бюджета на цели содействия международному развитию... не смогла получить в полном объеме соответствующих этим расходам выгод в виде позитивной динамики политических связей с ближайшими соседями» [Ермолов М. О., 2015, с. 135]. В новой Концепции «укрепление позитивного восприятия России и ее культурно-гуманитарного влияния в мире»¹⁴ заявлено в качестве одной из приоритетных целей на глобальном уровне, что положило начало более актив-

¹⁰ Петров А. Не только гранты для бюджета. URL: <https://rg.ru/2017/07/05/rossiia-vnov-vydelila-kirgizii-ekonomicheskuiu-pomoshch.html>.

¹¹ Россия оказала помощь жителям Киргизии, пострадавшим при землетрясении / РИА Новости. 2017. URL: <https://ria.ru/world/20170824/1501028018.html>.

¹² Петров А. Не только гранты для бюджета.

¹³ Качев И., Фейнберг А. Скрытый счет на \$100 млрд: как Россия содержит белорусскую экономику. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/04/2017/58e026879a79471d6c8aef30>.

¹⁴ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. 2014. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201404210023.pdf>.

ному информационному сопровождению российской помощи развитию. Например, на сайте Россотрудничества создан специальный раздел, посвященный содействию международному развитию. Для Российско-Киргизского фонда развития создан отдельный сайт, содержащий информацию о конкурсах и финансируемых проектах. В то же время необходимо отметить, что существующая информация носит несистематический характер. Так, хотя Российско-Киргизскому фонду уделяется внимание, другие проекты и гранты практически не освещаются в СМИ. Отсутствует актуальная информация об объемах предоставляемой помощи и на сайте Минфина России, а последний дайджест СМР, выпускаемый Россотрудничеством, был опубликован в 2014 г. Поэтому для выполнения цели по повышению эффекта от помощи развитию для России как донора необходимо больше внимания уделять информированию населения стран-реципиентов о предоставленном финансировании на цели развития.

Казахстан стал считаться страной-донором в 2013 г., когда предоставил первый кредит в рамках системы СМР Афганистану, разработал концепцию официальной помощи развитию, а также стал донором Азиатского банка развития. По состоянию на 2017 г. 60 % помощи развитию направлено в Афганистан, 32 % — в Таджикистан. Таким образом, большая часть помощи Казахстана на настоящий момент направляется в страны Центральной Азии, что дает основания отнести его, как и Россию, к странам, преследующим политические интересы. Действительно, в «Основных направлениях государственной политики Республики Казахстан в сфере официальной помощи развитию на 2017–2020 годы» достаточно четко видна взаимосвязь между внешнеполитическими интересами Казахстана и предоставлением ОПР, ведь отдельное внимание в документе уделяется Афганистану и отмечается, что «Нестабильность в Афганистане, особенно на севере страны, может привести к росту... незаконного оборота наркотиков и организованной преступности, увеличению числа беженцев и активизации деятельности радикальных или преступных группировок»¹⁵.

Казахстан активно начал сотрудничество с другими странами-донорами. В 2015 г. Япония и Казахстан договорились о развитии экспертного потенциала казахстанских органов ОПР и потенциале сотрудничества при реализации проектов в Киргизии. Аналогично Россия могла бы предложить Казахстану реализацию совместных проектов в области развития, особенно на пространстве ЕАЭС.

ВЫВОДЫ

В статье были проанализированы основные тенденции предоставления помощи в странах ЕАЭС и в результате выделены перспективные направления развития системы оказания помощи в рамках Союза. Во-первых, можно ожидать роста доли двусторонней помощи в ЕАЭС, учитывая ее низкий текущий уровень относительно мирового и нацеленность России, являющейся крупнейшим двусторонним донором региона, на рост двусторонних адресных программ. Во-вторых, отмечено, что в Армении, Казахстане и Киргизии содействие развитию направлено на приоритетные секторы, что может свидетельствовать о значимости ОПР для развития этих стран, тогда как в Беларуси для решения глобальных проблем больше помощи может быть направлено на такие области, как развитие инфраструктуры и борьба с изменением климата. В-третьих, определена возрастающая роль России в качестве донора стран ЕАЭС. Однако усилия нашей страны в основном сосредоточены на Киргизии и зачастую носят несистематический характер. Для повышения значимости страны как донора в регионе необходимо упорядочение помощи, ее географических и секторальных приоритетов.

¹⁵ Основные направления государственной политики Республики Казахстан в сфере официальной помощи развитию на 2017–2020 годы. 2017. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000415>.

Список источников

Бартенев В. И. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики Российской Федерации: уроки украинского кризиса. Вызовы для России в меняющемся мире / Отв. ред. Ю. Д. Квашнин, Н. В. Тоганова, Е. В. Шумицкая. М.: ИМЭМО РАН. Мировое развитие. Выпуск 14. 2015.

Бокарев А. А., Марков А. Р. Укрепление партнерства в интересах устойчивого развития: роль России. В кн.: Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации / Под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьевы. М.: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2016. С. 222–242.

Вардомский Л. Б., Пылин А. Г., Ильина М. Ю. Экономика Армении: идеи, модели и результаты развития: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2016. 59 с. URL: https://inecon.org/docs/Vardomsky_Pylin_Ilyina_paper_2016.pdf.

Геворгян Г. Г., Фарманян Л. Р. Минфин Армении: история становления и международное сотрудничество // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 4 (44). С. 132–135.

Дегтерев Д. А., Ли Янь, Трусова А. А. Российская и китайская системы оказания международной помощи: сравнительный анализ // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. 2017. Т. 17. № 4. С. 824–838.

Дегтерев Д. А. Российская Федерация как новый международный донор: дилеммы идентичности // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2013. Т. 8. № 2. С. 69–85.

Ермолов М. О. Российский механизм международной помощи: незавершенный проект // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2015. Т. 10. № 3. С. 134–155.

Максимова А. В. Чья помощь более результативна? Традиционные и формирующиеся двусторонние доноры Киргизии // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. Т. 11. № 3. С. 7–36.

Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И. Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия: рабочая тетр. Российский совет по международным делам. М.: Спецкнига, 2013. 88 с.

Содействие международному развитию: курс лекций / Под ред. В. И. Бартенева и Е. Н. Глазуновой. М.: Всемирный банк, 2012. 408 с.

Тураева М. О. Экономика Киргизии: институты и ресурсы развития: науч. доклад. М.: Институт экономики РАН, 2016. 50 с.

Ali M., Banks G., Parsons N. Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime // The Dialogue. 2015. Vol. X (2). P. 116–131.

Asmus G., Fuchs A., Müller A. Russia's foreign aid re-emerges. AidData, 2018. URL: <https://www.aiddata.org/blog/russias-foreign-aid-re-emerges>.

Berne S. B. Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World // International Organization. 2017. Vol. 71 (4). P. 735–766.

Hoeffler A., Outram V. Need, Merit, or Self-Interest — What Determines the Allocation of Aid? // Review of Development Economics. 2011. Vol. 15 (2). P. 237–250. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x>.

Isopi A., Mavrotas G. Aid Allocation and Aid Effectiveness: An Empirical Analysis / Development Aid: a Fresh Look. Palgrave MacMillan, 2009.

A. K. Morozkina**EAEU Countries in the International Development Assistance Framework****Author's affiliation:**

Aleksandra K. Morozkina (a.k.morozkina@gmail.com), ORCID 0000-0002-9529-9601, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation

Abstract

The article addresses the issue of official development aid in the EAEU, which is rarely tackled in the Russian academic literature despite geopolitical and economic importance of the union for Russia. Based on the OECD DAC data from 1992 to 2017 article analyses volumes of ODA in the EAEU and its breakdown by recipients, donors, instruments and channels, and compares EAEU structure with the global structure. Furthermore, this article discusses directions of aid and their correspondence with EAEU recipient countries' (Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan) priorities. It concludes that, first, in Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan ODA corresponds with their strategic priorities and second, that in more developed EAEU recipient countries (Kazakhstan and Belarus) areas, where ODA might be of practical value for the solving of global problems, are infrastructure and climate change. The author also presents classification of donor countries on the base of donor motives and position of EAEU donor

countries in it (Russia and Kazakhstan), as well as effectiveness of aid from the donor's point of view. Based on the conducted analysis author provides priority recommendations on improvement of ODA efficiency in EAEU, including streamlining of Russia's ODA and development of sectoral and geographic priorities.

Keywords:

official foreign aid, sustainable development, Eurasian Economic Union, bilateral aid, donor countries, recipient countries

JEL: H72, H77

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-88-100>

References

- Ali M., Banks G., Parsons N. (2015). Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime. In: *The Dialogue*. X (2), 2015, p. 116–131.
- Asmus G., Fuchs A., Müller A. (2018). Russia's foreign aid re-emerges. AidData. Available at: <https://www.aiddata.org/blog/russias-foreign-aid-re-emerges>.
- Bartenev V.I. International Development Promotion as an Instrument of the Foreign Policy of the Russian Federation: Lessons from the Ukrainian Crisis. Challenges for Russia in a Changing World. Eds. Yu.D. Kvashnin, N.V. Toganova, E.V. Shumitskaya. Moscow: IMEMO RAN, Global Development, iss. 14, 2015, 160 p. (In Russ.).
- Bartenev V.I., Glazunova E.N., eds. (2012). Promotion of International Development: a course of lectures. Moscow: World Bank, 2012. 408 c. (In Russ.).
- Berne S.B. (2017). Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World. *International Organization*, vol. 71 (4), p. 735–766.
- Bokarev A.A., Markov A.R. (2016). Strengthening Partnerships for Sustainable Development: the Role of Russia. In: *Humanity Development Report in the Russian Federation*. Eds. S.N. Bobylev and L.M. Grigoriev. Moscow: Analytical Center under the Government of the Russian Federation, pp. 222–242 (In Russ.).
- Degtyarev D. (2013). Russian Federation as a New International Donor: Identity Dilemmas. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy: obrazovaniye, nauka, novaya ekonomika — International Organizations Research Journal*, vol. 8, no. 2, pp. 69–85 (In Russ.).
- Degterev D.A., Li Yan, Trusova A.A. (2017). Russian and Chinese Systems of Development Cooperation: A Comparative Analysis. *Vestnik RUBN. International Relations*, 17 (4) 824–838. Available at: <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2017-17-4-824-838> (In Russ.).
- Ermolov M. (2015). The Russian Framework for International Assistance: An Unfinished Plan. *International Organizations Research Journal*, vol. 10, no. 3, pp. 134–155 (In Russ.).
- Gevorgyan G.G., Farmanyan L.R. (2018). Ministry of Finance of Armenia: History of Formation and International Cooperation. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 4 (44), pp. 132–135 (In Russ.).
- Hoeffler A., Outram V. (2011). Need, Merit, or Self-Interest — What Determines the Allocation of Aid? *Review of Development Economics*, vol. 15 (2), pp. 237–250. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x>.
- Isopi A., Mavrotas G. (2009). Aid Allocation and Aid Effectiveness. An Empirical Analysis. In: *Development Aid: a Fresh Look*. Palgrave MacMillan, 2009.
- Maximova A. (2016). Which Assistance Is More Effective? Kyrgyzstan's Traditional and Emerging Bilateral Donors. *International Organizations Research Journal*, vol. 11, no. 3, pp. 7–36 (In Russ.).
- Sergeev V.M., Kazantsev A.A., Bartenev V.I. (2013). Assistance to the Development of Central Asian States: Strategic Horizons for Russian Participation: workbook. Russian International Affairs Council. Moscow: Spetskniga Publ., 2013 (In Russ.).
- Turaeva M.O. (2016). The Economy of Kyrgyzstan: Institutions and Resources of the Development. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 50 p (In Russ.).
- Vardomskiy L.B., Pylin A.G., Ilina M.Y. (2016). Economy of Armenia: the Ideas, Models and Development Results. Scientific paper. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 59 p. Available at: https://inecon.org/docs/Vardomskiy_Pylin_Ilyina_paper_2016.pdf (In Russ.).