

Анализ инструментов (актов) ОЭСР в сфере содействия развитию

А.С. Дедусенко

Дедусенко Антон Сергеевич – к.ю.н., М.И.Л.Е., начальник Международно-правового отдела ЗАО «Атомстройэкспорт»

Ключевые слова: развитие, содействие развитию, Официальная помощь развитию, ОЭСР, Россия, международные многосторонние институты, глобальное управление

Key words: development, development assistance, Official development assistance, OECD, Russia, multilateral international institutions, global governance

Статья обращается к анализу правовых инструментов международных многосторонних институтов, регулирующих сотрудничество стран, предоставляющих помощь развитию, стран-партнеров, получающих официальную помощь, международных организаций. Сопоставление российского законодательства с правовыми актами ОЭСР в сфере содействия развитию находится в центре внимания автора. На основе результатов, полученных в ходе сопоставительного анализа, формулируются выводы и рекомендации по разработке российского законодательства в сфере содействия развитию.

Основные документы, регулирующие сотрудничество стран-доноров, стран-партнеров и международных институтов в целях развития

Сотрудничество стран-доноров, стран-партнеров и международных институтов в целях развития осуществляется в рамках сложной системы инструментов и опирается на несколько ключевых деклараций, планов действий и решений, фиксирующих консенсус международного сообщества по коллективным усилиям в сфере содействия международному развитию. Эти документы не являются юридически связывающими и относятся к категории международных обязательств, формирующих поле «мягкого права». Фундаментом для глобального сотрудничества в сфере содействия развитию является утвержденная резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций¹.

Коллективные решения и направления деятельности по мобилизации национальных и международных ресурсов для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) сформулированы в решениях Международной конференции по финансированию развития в марте 2002 г. (Монтеррейский консенсус²). Решения

включают также цели по содействию торговле (Международная торговля как движущая сила развития) и меры по списанию внешней задолженности для высвобождения «ресурсов, которые могут затем направляться на осуществление тех видов деятельности, которые согласуются с достижением целей устойчивого роста и развития» (Внешняя задолженность).

Важнейшим из решений конференции стала задача достижения целевого показателя выделенных развивающимся странам ОПР в объеме 0,7% ВВП и 0,15–0,20% ВВП развитых стран на нужды наименее развитых стран (Активизация международного финансового и технического сотрудничества в целях развития).

Уроком для сегодняшнего кризисного периода может служить ряд положений, направленных на решение системных вопросов: повышение согласованности и последовательности функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем в интересах развития. Прежде всего, нереализованное намерение «повышения согласованности и последовательности функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем и эффективности управления ими», задачи реформирования структуры международной финансовой системы, направленной на обеспечение большей транспарентности и эффективное участие развивающихся стран и стран с переходной экономикой, расширение

¹ Декларация тысячелетия ООН // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/summitdecl.htm> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

² Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/monterrey.htm> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

возможностей финансирования, выделяемого на нужды развития и искоренения нищеты, эффективное и равноправное участие развивающихся стран в разработке финансовых стандартов и кодексов.

В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. (принят Резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 г.³) подчеркивается приверженность стран делу искоренения нищеты и содействие поступательному экономическому росту, устойчивому развитию и глобальному процветанию для всех (п. 19). Несмотря на это, согласно Резолюции, каждая страна должна нести индивидуальную ответственность за собственное развитие (п. 22). Государства-члены ООН подтверждают готовность поддерживать усилия развивающихся стран, направленные на разработку и осуществление национальных программ и стратегий в области развития, за счет увеличения объемов помощи в целях развития, расширения международной торговли как двигателя развития, передачи технологии на взаимосогласованных условиях, увеличения объемов инвестиций, а также расширения и углубления мер по облегчению бремени задолженности.

Резолюция фиксирует также необходимость поддерживать развивающиеся страны путем существенного увеличения объема помощи при обеспечении достаточного качества и своевременности ее доставки, чтобы они могли достичь согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели, сформулированные в Декларации тысячелетия (пп. с п. 22). Кроме того, Резолюция подчеркивает задачу увеличения объемов инвестиций (п. 25), 100%-го списания непогашенной задолженности (пп. а п. 26). При этом содействие развитию должно оказываться с учетом принципов рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Согласно ст. 10 Устава ООН, резолюции Генеральной Ассамблеи имеют силу рекомендаций.

Римская и Парижская декларации являются базовыми документами, определяющими основные принципы, процедуры, меры, направ-

ленные на повышение эффективности внешней помощи, а также индикаторы мониторинга прогресса. Римская декларация о гармонизации⁴, принятая в феврале 2003 г., стала результатом встречи глав многосторонних и двусторонних организаций в области развития, представителей МВФ и других финансовых учреждений. Задача встречи заключалась в намерении согласовать операционные принципы, процедуры и порядок деятельности агентств и учреждений с соответствующими системами стран-партнеров с целью повысить эффективность предоставления помощи в сфере развития и, таким образом, помочь достижению ЦРТ.

Парижская декларация об эффективности помощи⁵, принятая в марте 2005 г., стала результатом встречи министров развитых и развивающихся стран, ответственных за развитие, и руководителей многосторонних и двусторонних агентств, работающих в сфере развития. Основное решение Декларации связано с необходимостью ускорить темпы преобразований в развивающихся странах на основе партнерства. Участники согласовали пять основных целей партнерства и конкретные индикаторы их мониторинга и оценки процесса достижения ЦРТ до 2010 г. в следующих направлениях: обеспечение национальной причастности (приверженности), согласование действий доноров с национальными стратегиями стран-партнеров, гармонизация деятельности доноров, совершенствование управления ресурсами и принятия решений, взаимная подотчетность. Оценка исполнения задач Парижской декларации осуществляется Сетью по оценке развития (The Network on Development Evaluation)⁶, которая является структурным подразделением Комитета по содействию развитию ОЭСР (Development Assistance Committee (DAC)).

В соответствии с решением Парижской декларации страны-доноры и страны-партнеры, руководители многосторонних и двусторонних институтов развития встретились в сентябре 2008 г. для оценки достигнутого. По итогам анализа в Аккре (Гана) был принят План действий⁷, направленный на усиление возможностей стран-партнеров по управлению

³ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/outcome2005.html> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

⁴ Там же.

⁵ Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи // Официальный сайт ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/63/35023545.pdf> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

⁶ Overview of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html.

⁷ Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи // Официальный сайт ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/63/35023545.pdf> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

содействием развитию, повышение эффективности и уровня включения в партнерства различных структур и заинтересованных сторон в странах-партнерах, повышение уровня подотчетности и прозрачности Официальной помощи развитию (ОПР), снижение уровня «обусловленности» и повышение прогнозируемости ОПР. Согласно Плану действий, все участники приняли обязательство выполнить принятые в рамках Парижской декларации и Аккрского плана действий⁸ решения по повышению эффективности содействия развитию до 2010 г. В соответствии с решением Группа высокого уровня по эффективности содействия развитию должна продолжить мониторинг и представить доклад на четвертом форуме Группы в 2011 г.⁹

Кроме того, значительное количество коллективных обязательств по содействию развитию принимается ведущими странами-донорами в рамках таких институтов, как «Группа восьми», ОЭСР, специализированные структуры ООН, прежде всего Программа развития ООН, Комитет по развитию Всемирного банка и Международный валютный фонд.

Российская Федерация руководствуется положениями этих базовых документов при проведении политики в области содействия развитию.

Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию утверждена Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г.¹⁰ Концепция – базовый документ политики РФ по содействию развитию, включающий «систему взглядов на содержание и основные направления политики Российской Федерации в области оказания зарубежным странам финансовой, технической, гуманитарной и иной помощи, призванной способствовать социально-экономическому развитию государств-реципиентов, урегулированию кризисных ситуаций, возникающих вследствие

стихийных бедствий и/или международных конфликтов, а также укреплению международных позиций и авторитета Российской Федерации».

Признавая, что ответственность за преодоление бедности лежит, прежде всего, на правительствах самих развивающихся государств, Концепция исходит из того, что меры по содействию развитию должны приниматься всем мировым сообществом согласованно.

Документ определяет основные формы содействия развитию, механизмы и этапы формирования национальной системы содействия международному развитию, а также принципы и приоритеты содействия развитию. Исходя из того, что использование средств федерального бюджета на цели содействия развитию должно быть системным, и, основываясь на принципе соблюдения разумного баланса между целями содействия развитию и возможностью их достижения, Российская Федерация ставит цель выделить на СМР не менее 0,7% ВВП, что соответствует целям, заявленным ООН. Важно отметить, что среднее соотношение Официальной помощи на цели развития к валовому национальному доходу в странах-членах Комитета по содействию развитию (КСР) составляло в 2006 г. около 0,31%.

Нормы и принципы ОЭСР

Огромную роль в вопросах содействия развитию играет КСР ОЭСР¹¹. Помимо прочего он утверждает список стран¹², которым можно оказывать помощь в рамках так называемой Официальной помощи развитию (далее – «страны-реципиенты»). Российская Федерация активно участвует в качестве донора в программах помощи развивающимся странам, однако проблемы содействия развитию не охвачены так называемой «дорожной картой» присоединения РФ к ОЭСР¹³. Обусловлено это, в частности, тем фактом, что, став членом ОЭСР, Россия может

⁸ The Accra High Level Forum (HLF3) and the Accra Agenda for Action / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33721_41297219_1_1_1_1,00.html.

⁹ Аккрская программа действий // Всемирный банк. URL: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA_Russian.pdf (дата обращения: 15.12.2009 г.).

¹⁰ Концепция участия РФ в содействии международному развитию // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5?OpenDocument> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

¹¹ Один из Комитетов ОЭСР, в который входят 22 донора и Европейская комиссия. Целью деятельности является совершенствование помощи на цели развития посредством координации и сотрудничества с основными заинтересованными лицами, а также сбор данных о содействии и иностранной помощи. Страны могут являться членами ОЭСР, но не быть членами КСР, и при этом выступать донорами (например, Чехия, Южная Корея, Мексика, Венгрия, Исландия, Турция).

¹² DAC List of ODA Recipients / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>.

¹³ Roadmap for the Accession of the Russian Federation to the OECD Convention. Adopted by the Council at its 1163rd session on 30 November 2007.

не становиться членом Комитета ОЭСР по содействию развитию¹⁴.

Анализ актов ОЭСР, а также законодательства РФ, включая международные обязательства России, позволяет сделать вывод о том, что нормы и принципы ОЭСР, в частности Комитета по содействию развитию, лежат в плоскости национальных интересов и концепции внешней политики РФ, однако требуют особого внимания и тщательного анализа.

В актах ОЭСР Официальная помощь развитию (Official Development Assistance, далее – ODA) определяется как предоставление средств либо странам из списка КСР, либо международным организациям с целью финансирования ими этих государств, при этом операции должны отвечать следующим критериям:

- ресурсы должны предоставляться официальными органами, включая центральные правительства и региональные власти, или правительственными агентствами;
- каждая операция (заем, грант): а) должна иметь основной целью экономическое развитие и повышение благосостояния развивающихся стран; б) должна иметь льготный характер и содержать грант-элемент не менее 25% (рассчитанный по ставке дисконтирования 10%)¹⁵.

К ODA не относятся военная помощь, финансирование силовых аспектов миротворческих операций, деятельность гражданской полиции, социальные и культурные программы развлекательного характера и другие официальные субсидии частным фирмам.

Отдельные акты ОЭСР по вопросам содействия развитию заслуживают особого внимания при анализе. Следует отметить, что в данном обзоре не рассматриваются документы, регулирующие порядок учета и предоставления отчетности по Официальной помощи развитию.

I. Рекомендация КСР об Официальной помощи на цели развития наименее развитым странам без обязательств о целевом

расходе средств от 25 апреля 2001 № DCD/DAC(2001)12 (далее – «Рекомендация об Официальной помощи»)¹⁶

Как отмечалось выше, законодательством ОЭСР предусмотрено, что в случае если государство оказывает содействие развитию с элементом субсидирования не менее 25%, это рассматривается ОЭСР как ODA.

При этом помощь может быть как целевой (страна-реципиент обязана покупать товары и услуги у страны-донора), так и нецелевой (страна-реципиент имеет право покупать товары и (или) услуги из любых третьих стран). Нецелевая помощь более эффективна для достижения целей развития, так как реципиент имеет право покупать товары или услуги на более выгодных для себя условиях, что соответствует принципу свободной торговли ВТО.

По данным ОЭСР за 1995–1999 гг.¹⁷ лишь Япония, Швеция и Швейцария предоставляли нецелевую помощь в размере более 90%, в то время как доля нецелевой помощи США и Испании была менее 25% от общего объема помощи каждой из этих стран на содействие развитию.

Рекомендация об Официальной помощи призвана способствовать увеличению объемов нецелевой помощи наименее развитым странам и бедным странам с высоким уровнем долга¹⁸, достижению баланса усилий стран-доноров в предоставлении нецелевой помощи, повышению уровня прозрачности предоставления помощи, предоставления ежегодных отчетов, а также предварительных уведомлений о нецелевой помощи на сумму, превышающую 700 тыс. СПЗ¹⁹.

В соответствии со ст. 18, п. (b) Регламента работы ОЭСР **рекомендации** «представляются на рассмотрение членом с тем, чтобы они, если сочтут это уместным, приняли меры для их осуществления». Хотя рекомендации не имеют обязательной юридической силы, они могут оказывать существенное влияние на политику и законодательство стран-членов, а позиция стран-кандидатов по отношению к ним принимается во внимание в ходе процесса присоединения.

¹⁴ См. п. 29 «дорожной карты» «Факультативное участие России в деятельности тех или иных органов или в программах ОЭСР.

¹⁵ Что может считаться официальным содействием развитию? // Всемирный банк. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/Is_it_ODA_Ru.pdf (дата обращения: 15.12.2009 г.).

¹⁶ DAC Recommendation on Untying ODA / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/43/41707972.pdf>.

¹⁷ Untying Aid to the Least Developed Countries / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf>.

¹⁸ На сегодняшний день, по данным Всемирного банка, 41 страна // Всемирный банк. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260049~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html> (дата обращения: 15.12.2009 г.)

¹⁹ СПЗ – специальные права заимствования.

В Рекомендации об Официальной помощи содержится договоренность стран-членов КСР предоставлять нецелевую помощь по следующим направлениям:

- поддержка платежного баланса и структурной перестройки;
- прощение долга;
- содействие секторальным и многосекторальным программам;
- помощь инвестиционным проектам;
- поддержка импорта и товарных операций;
- контракты на коммерческие услуги и официальное содействие развитию для неправительственных организаций по направлению закупочной деятельности (см. пп. i п. 8 Рекомендации об Официальной помощи).

II. Декларация об однообразии политики в области развития от 4 июня 2008 г. № C/MIN(2008)²⁰

В Декларации (акт рекомендательного характера) определяется необходимость координации между различными национальными международными проектами и институтами с использованием механизмов ОЭСР/КСР.

III. Декларация о включении Адаптации изменения климата в Кооперацию развития от 4 апреля 2006 г. № C(2006)94²¹

Согласно Декларации, представляющей собой документ рекомендательного характера, действия, направленные на борьбу с изменением климата, должны быть скоординированы с социальным и экономическим развитием. Проблемы изменения климата необходимо учитывать при выработке стратегий содействия развитию. Декларация связана с **Рекомендацией Совета ОЭСР по экологической оценке проектов и программ по содействию развитию.**

IV. Рекомендация Совета ОЭСР по экологической оценке проектов и программ по содействию развитию от 20 июня 1985 г. № C(85)104²²

Согласно Рекомендации, в случае необходимости странам-донорам следует провести экологическую оценку и в процессе ее проведения добиваться активного участия в ней представителей правительства страны-реципиента.

Проекты содействия развитию должны проходить экспертизу с природоохранной точки зрения, по возможности, на более ранних стадиях. Должно оцениваться воздействие:

- а) на почвы и сохранение почвенного покрова (эрозия, засаливание и т.п.);
- б) области, подверженные опустыниванию;
- в) тропические леса и растительный покров;
- г) водные источники;
- д) места обитания, важные для защиты и сохранения и/или устойчивого использования рыбных и животных ресурсов дикой природы;
- е) территории с уникальными достопримечательностями (историческими, археологическими, культурными, эстетическими, научными);
- ж) территории с концентрацией населения или производственной деятельности, где дальнейшее индустриальное развитие или расширение городов может создать значительные проблемы для окружающей среды (особенно в отношении качества воздуха и воды);
- з) области особого социального интереса для уязвимых групп населения (кочевники и другие народы с традиционным укладом жизни).

Страны-доноры должны разрабатывать эффективные процедуры экологической оценки на основе положений Рекомендации.

Процедуры экологической оценки должны быть интегрированы на ранней стадии планирования проекта, учтены в ходе практической деятельности и подвергнуты последующему мониторингу и постаудитной оценке.

V. Рекомендация Совета о мерах, способствующих экологической оценке проектов и программ по содействию развитию от 23 октября 1986 г. № C(86)26²³

Рекомендация предлагает системный подход к установлению процесса экологиче-

²⁰ OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/\\$FILE/JT03247171.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/$FILE/JT03247171.PDF).

²¹ Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/29/36426943.pdf>.

²² Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/BF8C782308BE7EBBC1257297002F5842?OpenDocument>.

²³ Recommendation of the Council on Measures Required to Facilitate the Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/AEEDCE3F92293019C1257297002EC341?OpenDocument>.

ской оценки для деятельности по содействию развитию. Он предполагает первоначальное отслеживание, предпроектную стадию, содержание оценки, объем задач оценки, смягчающие (корректирующие) меры или альтернативные варианты для лимитирования негативного воздействия на окружающую среду, продолжение проекта после принятия решения.

VI. Рекомендация Совета, касающаяся экологического контрольного списка для возможного использования высокопоставленными ответственными лицами в двусторонних и многосторонних институтах по содействию развитию от 22 февраля 1989 г. № C(89)2²⁴

Рекомендация имеет высокую практическую значимость, поскольку содержит «Экологический контрольный список для возможного использования высокопоставленными ответственными лицами».

При проведении экологической оценки ответственным лицам рекомендуется сосредоточить внимание на следующих аспектах:

1. Оказывает ли проект воздействие на какие-либо экологически чувствительные территории?

К таким территориям относятся почвы и территории с сохраняемой почвой; области, подверженные опустыниванию; засушливые и полузасушливые территории; тропические леса и растительный покров; водные источники; места обитания, важные для охраны и сохранения и/или устойчивого использования рыбных и животных ресурсов дикой природы, особенно болота, мангровые леса и коралловые рифы; территории с уникальными достопримечательностями (историческими, археологическими, культурными, эстетическими, научными); территории с концентрацией населения и производственной деятельностью, где дальнейшее индустриальное развитие или расширение городов может создать значительные проблемы для окружающей среды (особенно в отношении качества воздуха и воды); области особого социального интереса для уязвимых групп населения (кочевники и другие народы с традиционным укладом жизни).

2. Имеется ли ясное обоснование существенного благоприятного или неблагоприятного воздействия проекта на окружающую среду? Проведена ли оценка риска?

3. Было ли уделено внимание побочным эффектам (так называемые эффекты «вверх по течению» и «вниз по течению»), включая трансграничный эффект и возможный временной отрезок до проявления эффекта?

4. Какие меры по ослаблению были предложены и какие альтернативные места расположения обсуждались?

5. Какие уроки из предыдущих аналогичных проектов были включены в экологическую оценку этого проекта?

6. Были ли привлечены заинтересованные группы и общественность и были ли их интересы адекватно учтены при подготовке проекта? Какие соответствующие компенсационные меры предусматриваются?

7. Каким образом учитывались экологические принципы, используемые агентствами и принимающим правительством?

8. На какой стадии принятия решения была выполнена экологическая оценка?

9. Каким образом благоприятные и неблагоприятные для окружающей среды последствия реализации проекта были интегрированы в экономический анализ проекта?

10. Были ли власти развивающейся страны, ответственные за охрану окружающей среды, проконсультированы в процессе подготовки проекта? Осознают ли центральные власти развивающейся страны, ответственные за одобрение проекта, последствия его воздействия на экологию региона и предусмотрели ли они меры по охране окружающей среды?

11. Нуждаются ли развивающиеся страны в поддержке для обеспечения эффективности экологических мероприятий, и, если да, какие действия предусматриваются?

12. Каким образом и кто будет осуществлять мониторинг воздействия на окружающую среду и ослабляющих мер в ходе и после реализации проекта?

13. Проведена ли оценка стоимости необходимых природоохранных мероприятий и имеются ли адекватные и реалистические основания для их финансирования?

Правовая основа участия РФ в содействии международному развитию

Правовой основой участия Российской Федерации в содействии международному развитию являются Конституция Российской Федера-

²⁴ Recommendation of the Council concerning an Environmental Checklist for Possible Use by High-Level Decision-Makers in Bilateral and Multilateral Development Assistance Institutions / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/F3FE2184CDBF7C8CC1257297002E28BA?OpenDocument>.

ции, Концепция внешней политики Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации. Кроме того, Концепция основывается на положениях Устава ООН и других международных документов, таких как Декларация тысячелетия, Монтеррейский консенсус, Йоханнесбургский план выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г., Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи 2005 г. Особую роль играет Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, составляющая ядро российской внешней политики в области содействия развитию.

Концепция внешней политики Российской Федерации²⁵

В Концепции внешней политики Российской Федерации МИД РФ, представляющей собой систему взглядов на содержание и основные направления внешнеполитической деятельности России, определены основные цели, на достижение которых должны быть направлены **главные внешнеполитические усилия Российской Федерации**, в их числе:

- обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе;
- воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права, включая, прежде всего, цели и принципы Устава ООН, на равноправных и партнерских отношениях между государствами;
- создание благоприятных внешних условий для поступательного развития России, подъема ее экономики, повышения уровня жизни населения, успешного проведения демократических преобразований, укрепления основ конституционного строя, соблюдения прав и свобод человека;

- формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения потенциальных очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах;
- поиск согласия и совпадающих интересов с зарубежными странами и межгосударственными объединениями в процессе решения задач, определяемых национальными приоритетами России, строительство на этой основе системы партнерских и союзнических отношений, улучшающих условия и параметры международного взаимодействия;
- содействие позитивному восприятию Российской Федерации в мире, популяризации русского языка и культуры народов России в иностранных государствах.

Приоритетное направление внешней политики России – развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ, ЕврАзЭС, азиатскими и мусульманскими государствами, а также государствами Латинской Америки и Африки.

Своими устойчиво высокими темпами экономического роста, во многом основанного на расширяющемся внутреннем спросе, природными и накопленными финансовыми ресурсами Россия вносит значительный вклад в обеспечение стабильности глобальной экономики и финансов. Соответственно Россия намерена активно содействовать, в том числе посредством присоединения к ВТО и ОЭСР, формированию справедливой и демократической глобальной торгово-экономической и валютно-финансовой архитектуры в целях полноправного и эффективного участия в ней²⁶.

Содействие международному развитию должно быть нацелено на поиск эффективных путей поддержки усилий по ликвидации дисбалансов в развитии различных регионов. Россия, используя свой **донорский потенциал**, проводит активную и целенаправленную политику в сфере содействия международному развитию как на многостороннем, так и на двустороннем уровне²⁷.

²⁵ Концепция внешней политики РФ от 12.07.2008 № Пр-1440 // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

²⁶ См. раздел 4 «Международное экономическое и экологическое сотрудничество» Концепции внешней политики Российской Федерации от 12.07.2008 № Пр-1440 // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

²⁷ Там же.

Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию

На сегодняшний день Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию составляет правовое ядро политики РФ по содействию развитию. Она основана на всех вышеперечисленных международных и внутригосударственных актах²⁸.

В Концепции подчеркивается, что РФ является единственной страной «Группы восьми», законодательство которой не содержит категории «Официальная помощь развитию»²⁹.

Российская Федерация **разделяет политику** стран ОЭСР в следующем направлении: «Неоказание помощи слаборазвитым государствам увеличивает риски развития всей мировой экономики, подрывает стабильность и безопасность в большинстве регионов мира, увеличивает угрозу распространения терроризма, инфекционных заболеваний, неконтролируемой миграции, экологических катастроф»³⁰.

Российская Федерация рассматривает устойчивое социально-экономическое развитие стран и народов как необходимый элемент современной системы коллективной безопасности³¹.

Россия **признает:**

- что ответственность за преодоление бедности лежит, прежде всего, на правительствах самих развивающихся государств;
- меры по содействию развитию должны приниматься всем мировым сообществом согласованно;
- использование средств федерального бюджета на цели содействия развитию должно быть системным.

В концепции определены формы содействия развитию. Приоритетными выступают целевые формы содействия развитию.

Россия признает, что на сегодняшний день **отсутствует национальная система содействия развитию**, которая должна формироваться поэтапно.

Этап 1: разработка и утверждение необходимой нормативно-правовой базы; осуществление отбора приоритетных направлений помощи; установление и отлаживание каналов взаимодействия со странами-партнерами и международными организациями; **разработка механизмов доведения помощи** как на двусторонней, так и на многосторонней основе; формирование круга заинтересованных национальных участников содействия развитию (в том числе взаимодействие с бизнесом); проведение активной информационной и разъяснительной работы.

Приоритет – двустороннее сотрудничество. Многосторонняя помощь является приоритетной до налаживания эффективных двусторонних механизмов.

Этап 2: учреждение специального государственного института содействия развитию, внедрение специальных программ и инструментов помощи, отладка действующих механизмов.

Политика России в области содействия развитию основывается на принципе **соблюдения разумного баланса между целями содействия развитию и возможностью их достижения**.

Российская Федерация устанавливает приоритеты при оказании содействия развитию.

Региональные приоритеты: сотрудничество с государствами-участниками СНГ при особом внимании к странам-членам Соглашения о формировании Единого экономического про-

²⁸ См. Преамбулу к Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bafa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5?OpenDocument> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

²⁹ См. раздел I «Общие положения» Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bafa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5?OpenDocument> (дата обращения: 15.12.2009 г.). Между тем следует обратить внимание на то, что в проектах международных договоров с участием России, а также в подзаконных актах термин «Официальная помощь развитию» используется. См., например, ст. 3 проекта Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о погашении части государственного долга в имущественной форме и списании оставшейся задолженности Киргизской Республики перед Российской Федерацией (одобрен Распоряжением Правительства РФ N 103-р от 3 февраля 2009 г.), п. 4.3.4.12. Приказа Минфина РФ от 29.07.2005 № 199 «Об утверждении Положения о Департаменте международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов».

³⁰ См. раздел I «Общие положения» Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bafa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5?OpenDocument> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

³¹ Там же.

странства, ЕврАзЭС; сотрудничество с ведущими государствами Азиатско-Тихоокеанского региона; удовлетворение потребностей африканских государств; укрепление связей со странами Ближнего Востока и Северной Африки; развитие сотрудничества со странами Латинской Америки.

Российская Федерация ставит целью выделять на СМР не менее 0,7% ВВП, что соответствует целям, установленным ООН. Важно отметить, что среднее соотношение Официальной помощи на цели развития к валовому национальному доходу в странах-членах КСР составляло в 2006 г. около 0,31%.

Планирование участия Российской Федерации в содействии развитию осуществляется на трехлетний период. В планировании нет механизмов, связанных с контролем вреда окружающей природной среде.

При оказании содействия развитию в Российской Федерации будет применяться индивидуальный подход: учет политических, экономических, социальных и национальных особенностей стран-реципиентов. Важно иметь в виду, что Концепция написана исходя из уровня экономического развития РФ по данным на июнь 2007 г., который характеризовался профицитом федерального бюджета, устойчивым платежным балансом, ростом иностранных инвестиций и т.д. Национальные интересы РФ диктуют необходимость скорректировать позицию России по содействию развитию в условиях финансового кризиса.

Таким образом, национальная система содействия РФ находится в стадии формирования. Российская Федерация в целом разделяет принципы содействия развитию, установленные в документах ООН и ОЭСР. Однако нормативная база содействия развитию находится в стадии формирования, в программных документах отсутствуют цели разработки механизмов, позволяющих эффективно оценивать целесообразность предоставления помощи реципиенту с учетом позиций других стран-доноров, международных организаций, а также с учетом интересов охраны окружающей среды.

Поэтапное воплощение в жизнь механизмов развития, заложенных в Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию, формирование нормативной базы и создание национальной системы содействия развитию важно формировать с максимальным учетом норм и принципов ОЭСР.

В рамках первого этапа, предполагающего создание национальной нормативно-правовой базы развития, целесообразно принять закон, включающий элементы мониторинга и отчетности, предусмотренный в проанализированных выше актах ОЭСР. Аналогичный закон существует, например, в Великобритании – Закон о подготовке отчетности и прозрачности данных в сфере международного развития (Development Reporting and Transparency Act 2006)³².

В целях достижения элемента эффективности и универсальности в законе необходимо предусмотреть, чтобы система отчетности соответствовала стандартам КСР.

Целесообразно также включить в законодательство механизмы оценки программ содействия развитию интересам защиты окружающей среды.

Литература

Аккрская программа действий // Всемирный банк. URL: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA_Russian.pdf (дата обращения: 15.12.2009 г.).

Декларация тысячелетия ООН // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/summitdecl.htm> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/outcome2005.html> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

Концепция внешней политики РФ от 12.07.2008 № Пр-1440 // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

Концепция участия РФ в содействии международному развитию // Министерство иностранных дел РФ. URL: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5?OpenDocument> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/monterrey.htm> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи // Официальный сайт ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/63/35023545.pdf> (дата обращения: 15.12.2009 г.).

³² International Development (Reporting and Transparency) Act 2006 / Office of Public Sector Information. Date of Access: 15.12.2009, available at: http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/pdf/ukpga_20060031_en.pdf.

Приказ Минфина РФ от 29.07.2005 № 199 «Об утверждении Положения о Департаменте международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов».

Проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о погашении части государственного долга в имущественной форме и списании оставшейся задолженности Киргизской Республики перед Российской Федерацией (одобрен Распоряжением Правительства РФ N 103-р от 3 февраля 2009 г.), п. 4.3.4.12.

Что может считаться официальным содействием развитию? // Всемирный банк. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/Is_it_ODA_Ru.pdf (дата обращения: 15.12.2009 г.).

DAC List of ODA Recipients / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>.

DAC Recommendation on Untying ODA / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/43/41707972.pdf>.

Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/29/36426943.pdf>.

International Development (Reporting and Transparency) Act 2006 / Office of Public Sector Information. Date of Access: 15.12.2009, available at: http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/pdf/ukpga_20060031_en.pdf.

OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: [http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/\\$FILE/JT03247171.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/$FILE/JT03247171.PDF).

Overview of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration / OECD. Date of Access: 15.12.2009,

available at: http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html.

Recommendation of the Council concerning an Environmental Checklist for Possible Use by High-Level Decision-Makers in Bilateral and Multilateral Development Assistance Institutions / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/F3FE2184CDBF7C8CC1257297002E28BA?OpenDocument>.

Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/BF8C782308BE7EBBC1257297002F5842?OpenDocument>.

Recommendation of the Council on Measures Required to Facilitate the Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/AEEDCE3F92293019C1257297002EC341?OpenDocument>.

Rome Declaration on Harmonization. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration>.

The Accra High Level Forum (HLF3) and the Accra Agenda for Action / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33721_41297219_1_1_1_1,00.html.

Untying Aid to the Least Developed Countries / OECD. Date of Access: 15.12.2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf>.

Roadmap for the Accession of the Russian Federation to the OECD Convention. Adopted by the Council at its 1163rd session on 30 November 2007.