

Кенжебаев К.Б.

ОСНОВНЫЕ МОТИВЫ ОКАЗАНИЯ СОДЕЙСТВИЮ В РАЗВИТИИ СО СТОРОНЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

К.В. Kenzhebaev

THE MAIN MOTIVE OF SUPPORTING DEVELOPMENT BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

УДК:343+(575.2)

В статье рассматриваются основные мотивы со стороны различных международных доноров, сферы их интересов и основные направления внешней помощи.

In the article consider the main motives of the various international donors, their areas of interest and the main directions of foreign aid.

С момента получения независимости Кыргызстаном возник целый ряд сложных задач, среди которых: становление и укрепление государственности, переход от плановой к рыночной экономике, политическая и социальная трансформация, построение новых институтов, интеграция в мировое «общество», гуманитарные проблемы. Международные организации, правительства развитых стран, неправительственные организации и частные фонды начали оказывать свою помощь нашей стране в целях решения данных задач в виде предоставления денежных займов, грантов, экспертов, гуманитарной помощи. По прошествии определенного периода времени можно отметить, как положительные, так и отрицательные стороны внешней помощи в реформировании страны. Однако практически никто не адался вопросом, в чем состоят основные мотивы оказания содействия в развитии со стороны международного сообщества.

Понятие внешней помощи как международной деятельности обрело свою институциональную форму в международных организациях в начале 1940-х годов. Международная организация труда (МОТ) выступала за предоставление помощи в целях повышения уровня жизни в бедных странах. Администрация помощи и восстановления Объединенных Наций (UN Relief and Rehabilitation Administration) вскоре после своего создания в 1943 году получала финансовые ресурсы от более чем 40 стран для того, чтобы обеспечить продовольствием, медикаментами и сельскохозяйственными и промышленными товарами получателей в более чем 50 странах.¹

Факты предоставления помощи развивающимся странам до конца Второй мировой войны носили стихийный характер, формализация понятия внешней помощи произошла лишь после ее окончания. Именно Устав ООН, принятый в 1945 году, обязывает все страны сотрудничать в целях продвижения более высокого уровня жизни, полной занятости, и экономического и социального прогресса и развития (Статья 57). Всеобщая декларация прав человека 1948 года дополняет эту идею: «каждый имеет право

на уровень жизни, адекватный для поддержания его здоровья и благополучия его и его семьи, включая еду, одежду, кров и медицинскую помощь» (Статья 25) и «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, в котором права и свободы, описанные данной Декларацией могут быть реализованы в полной мере» (Статья 28).

Важным событием в истории международной помощи развитию явилось объявление в 1948 году Государственным секретарем США Джорджем Маршаллом амбициозного плана по реставрации послевоенной Европы, известного как План Маршалла. В рамках данного плана, впервые в истории, правительством одной страны были выделены значительные средства в целях развития других стран. В течение нескольких лет выделенные средства достигли 13 млрд. долл. США. Основным мотивом данного плана было обеспечение национальной безопасности США и поддержка союзников в послевоенной Европе.

По мере своего распространения внешняя помощь стала рассматриваться как инструмент внешней политики и дипломатии. Так, согласно Моргентау Г., одному из главных представителей школы реализма, международная помощь является одним из «важных открытий, которое современность ввела в практику внешней политики»². Его последователи считают внешнюю помощь, главным образом, инструментом расчетливой дипломатии. Одним из ранних реалистов, считавших помощь инструментом усиления национальной силы и безопасности, является Джордж Лиска. По его мнению «сегодня и на долгие годы вперед внешняя помощь останется инструментом политической власти». Подобного мнения придерживались и Ллойд Блэк и Николас Эберстатт. Существует ряд исследований, которые связывают мотивацию предоставления внешней помощи с национальным интересом.

Традиционно выделяют шесть основных категорий мотивов, которые оказывают влияние на решение доноров по оказанию помощи развитию: (1) оказать помощь при возникновении чрезвычайных ситуаций; (2) оказать содействие странам-получателям достичь их цели развития; (3) проявить солидарность; (4) продвигать свои собственные национальные политические и стратегические интересы; (5) содействовать продвижению коммерческих интересов стран-доноров; и (6) в связи с историческими связями. В последнее время к этим категориям мотивов дополняют два новых мотива: (7) обеспечение и уси-

¹ Riddeli, R.C. Does Foreign Aid Really Work? - Oxford: Oxford University Press, 2007.-507 p.

² Morgenthau Hans J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Second Edition, Alfred A. Knopf: New York, 1955.

ление глобальных общественных благ и сокращение негативного влияния глобальных угроз, и (8) обеспечение уважения прав человека во всем мире⁴. Однако при всем свое многообразии, данные категории не отражают всю конструкцию мотивов предоставления внешней помощи.

С распадом Советского Союза и окончанием Холодной войны архитектура международной помощи значительно изменилась. Окончание Холодной войны снизило роль международной помощи как инструмента внешней политики для некоторых стран, так как исчезла основная причина предоставления помощи - противостояние Запада и Востока.

В то же время конец Холодной войны привел к появлению новых целей предоставления помощи. Это такие цели, как поддержка экономических и политических трансформаций в бывших странах социалистического лагеря, решение глобальных проблем, продвижение демократии, постконфликтная реабилитация. Поддержка экономических и политических трансформаций в бывших социалистических странах включая и Кыргызстан состояла в помощи в разработке новых конституций и законов, в проведении судебной реформы, административной и финансовой систем, обучение политических партий и независимой прессы, и усиление организаций гражданского общества.

Более половины общего объема международного содействия было направлено на демократические и экономические реформы. В частности, это эффективное государственное управление, построение демократических и рыночных институтов, повышение потенциала государственных служащих, реформы в сфере сельского хозяйства, инвестиции в транспорт и энергетику и т.д. На социальные сферы, такие, как сокращение бедности, обеспечение занятости, образование и здравоохранение, несмотря на их высокую актуальность в свете социальных проблем, направляются гораздо более скромные объемы помощи.

Несмотря на глобальные тенденции в мотивах оказания содействия развитию, национальные интересы все же остаются основным фактором выделения помощи, и Кыргызстан является ярким тому примером. Данные интересы непосредственно влияют на разработку программ двусторонней поддержки, а также косвенно на формирование фондов и программ международных организаций. Национальные интересы стран-доноров в Кыргызстане и Центральной Азии формируются вокруг изменения геополитической ситуации в регионе, экономических и коммерческих интересов стран-доноров и вопросов обеспечения стабильности и безопасности на Евразийском континенте.

Как известно, геостратегическое расположение стран Центральной Азии во многом определяет внешнеполитические стратегии сильных держав по отношению к данному региону. С начала 90-х годов геополитическая ситуация в регионе не была статичной, она постоянно менялась, и, соответственно, трансформировались стратегии развитых стран в регионе. Содействие развитию являлось наглядным

проявлением данных трансформаций в виде повышения или снижения уровня финансирования программ развития и изменения их направлений, а также служило основным инструментом внешней политики многих стран доноров.

Сразу после событий 11 сентября 2001 года интерес к региону резко возрос. США были заинтересованы в военных базах и поставочных центрах, которые можно было расположить в странах, соседствующих с Афганистаном. В связи с этим, первое время вопросы по уважению прав человека и углублению демократизации ушли на второй план.

После событий 11 сентября 2001 года и начала войны в Афганистане Европейский Союз всерьез задумался о безопасности и стабильности Центральной Азии. Несомненно, Центральная Азия не входит в зону особой озабоченности Европейского Союза. Тем не менее, ЕС опасается, что террористическая и уголовная активность в Центральной Азии может представлять собой угрозу для стран Европы или их граждан. Центральная Азия являясь транспортным коридором всемирной торговли наркотиков и оружия, прямо или косвенно влияет на стабильность в Европе. Стратегические цели, установленные в Европейской стратегии безопасности⁵, дают четкую ссылку на регион Центральной Азии в отношении борьбы с организованной преступностью, включая контрабанду наркотиков и оружия массового поражения.

Демократия составляет существенную основу внешнеполитической стратегии ЕС. Кроме того, поддержка демократических процессов является одним из способов ЕС в области обеспечения безопасности и укрепления стабильности. Европейская Стратегия безопасности видит наилучшую защиту безопасности в мире хорошо управляемых демократических государств. Согласно Стратегии, наилучшими средствами укрепления международного порядка являются распространение ответственного государственного управления, оказание поддержки проведению социальных и политических реформ, борьба с коррупцией и злоупотреблениями властью, утверждение законности и защита прав человека⁶.

Европа опасается, что сложившаяся политическая обстановка, слабые государственные институты, присущая региону коррупция, недовольство крупнейшими религиозными институтами, крайне жесткое исполнение законов, и, в различной степени ограничения на проявление законного инакомыслия, являются той питательной средой, в которой радикальные группы всех мастей, как террористические, так и прочие, могут рекрутировать своих сторонников. Соответственно большая часть содействия ЕС региону направлена на углубление демократии и уважение прав человека.

Китай вкладывает значительные капиталовложения в строительство транспортной инфраструктуры в Кыргызстане, в ближайшей перспективе планируется строительство железной дороги, начата реконструкция трассы Бишкек-Торугарт, связывающей

⁵ Европейская Стратегия Безопасности: Безопасная Евро па в мире, который должен стать лучше. - Брюссель, 2003. - 16 с.

⁶ Европейская Стратегия Безопасности: Безопасная Евро па в мире, который должен стать лучше. - Брюссель, 2003.

⁴ Riddeli, R.C. Does Foreign Aid Really Work? - Oxford: Oxford University Press, 2007.

его с Центральной Азией, а также в модернизацию дорог внутри самого региона. Эти инвестиции преследуют две цели. Во-первых, они открывают китайскому бизнесу - особенно предприятиям региона Синьцзян - соседние рынки и создают возможности для поставок китайских товаров на другие рынки через Центральную Азию. Во-вторых, с точки зрения китайских специалистов, экономическое сотрудничество с Центральной Азией взаимовыгодно, поскольку создает возможности развития этого географически закрытого региона, что способствует укреплению общей безопасности. Китай стремится создать пояс стабильных и дружеских государств вдоль своих границ⁷.

Гидроэнергетика - еще один сектор, в который готов инвестировать Китай, нуждающийся в электроэнергии для развития своих западных районов. Кроме того, Китай ведет активную политику импорта китайской рабочей силы. Во всех его проектах задействованы китайские компании и рабочие мигранты.

Несмотря на то, что национальные и геополитические интересы остаются на повестке дня многих доноров, тем не менее, в современных международных отношениях международная помощь развитию обретает новое значение, которое служит на благо обеспечения глобальных общественных благ, таких как международная безопасность, экономическая стабильность, экология, здравоохранение и т.д. Однако какими бы не были мотивы доноров, для стран-получателей важнее результаты реализованных программ. В какие области развития региона в основном направлялись усилия международного сообщества? По типам внешняя помощь предоставлялась на выполнение определенных задач переходного периода. Это:

- финансирование на покрытие дефицита платежного баланса;
- проведение структурных и системных преобразований, стабилизация экономики;
- реформирование финансового сектора и бюджетно-налоговой системы;
- проведение стабилизационных мер по валюте страны, преодоление инфляции и девальвации;
- финансирование развития частного сектора, проведение приватизации, развитие малого и среднего предпринимательства;
- решение проблем: экологических, здравоохранения, природопользования, охраны окружающей среды;
- борьба с бедностью, социальная защита населения, охрана материнства и детства;
- решение вопросов трудовых ресурсов и занятости, подготовки и перепрофилирования специалистов;
- развитие экспорта и внешнеэкономической деятельности⁸.

Вторая категория мотивов предоставления помощи связана со стремлением Запада распростра-

нить универсальные, по их мнению, но по сути западные ценности по всему миру, и в том числе в Центральной Азии. Западные ценности, как известно, основываются на четырех столпах либерализма, а именно демократическое общество, открытая экономика, социальный плюрализм и верховенство закона. Будучи тесно взаимосвязанными между собой, данные политические, экономические, социальные и правовые нормы служат одной главной цели – созданию условий, позволяющих индивиду максимизировать свое благосостояние.

Данный мотив отражает желание Запада сделать регион «более похожим на себя». Это связано с тем, что Западные акторы, во-первых, считают свои принципы и нормы лучше, а, во-вторых, верят, что данные принципы и нормы служат во имя мира на всей Земле. В целом данный мотив зародился в сознании западных стран еще в середине прошлого века, и был теоретически подкреплен теорией модернизма.

Западные страны верят, что демократии не воюют друг с другом. Также как и страны с открытой экономикой и развитой торговлей имеют мало стимулов к ведению войны. Развитие экономической взаимозависимости создает предпосылки для более тесного сотрудничества и не допускает развязывание конфликтов. Кроме того, считается, что экономические и политические аспекты взаимосвязаны и должны идти бок о бок друг с другом. Представительская демократия, в которой правит верховенство закона, стимулирует развитие либеральной экономики, так как она обеспечивает предсказуемость в управлении и регулировании экономики. В свою очередь, рост свободной экономики стимулирует произрастание групп интересов в гражданском обществе, которые сдерживают чрезмерную власть государства. Данным мотивом руководствуются не только правительства развитых стран, но и большинство международных организаций, доминируемые западными странами. По существу именно международные организации превратили указанные ценности в универсальные принципы.

В результате многие доноры в регионе сфокусировали свою деятельность на демократизации и экономических реформах. В области поддержки демократизации основными донорами являются государства (в особенности США и страны ЕС), региональные организации (ЕС, ОБСЕ), международные организации (система ООН), квази-НПО (такие как Национальный демократический институт США по международным отношениям, Германский Фонд Фридриха Эбберта), и международные НПО (Human Rights Watch, Amnesty International, Институт открытого общества, Freedom House). Их программы содействия включают разработку соответствующих законопроектов, укрепление потенциала исполнительной власти, развитие гражданского общества через поддержку НПО.

В экономической сфере также основными донорами выступают государства, международные правительственные и неправительственные организации, которые направили свои усилия на полную реструктуризацию экономики стран Центральной Азии. Среди них особую роль играют международные финан-

⁷ Касенова, Н. Новый международный донор: помощь Китая Таджикистану и Киргизстану // Французский институт международных отношений. *Russie.Nei.Visions.* - 2009. - №36(1). - С. 14.

⁸ Ташенова, С.Д. Внешнеэкономическая помощь постсоветским государствам // *Саясат.* - 1998. - №12. - С. 26-34.

совые институты (Всемирный банк и МВФ), Европейский Союз через программу ТАСИС, ЕБРР, Азиатский банк и другие программы содействия развитых стран. Основная цель, преследуемая данными организациями, состояла в проведении экономической реформы в целях обеспечения роста экономики, стабильности цен, открытости мировой экономике и вовлечения в глобальные финансовые институты. Программы содействия включали как макроэкономические аспекты (стабилизация валют, структурная перестройка, монетарная и фискальная политика, налоговая политика, приватизация, региональная инфраструктура) и микроэкономические аспекты (кредитование сельского хозяйства, поддержка малых предприятий, обучение предпринимательству). Для продвижения данных реформ доноры использовали двойной подход убеждения и стимулирования. В теории программы содействия являются продуктом консультаций и торга между донором и принимающей стороной. Несмотря на то, что принимающая сторона сама решает допускать ту или иную программу содействия в регионе, острая нужда в финансовых ресурсах извне делает ее позицию гораздо слабее по сравнению со странами-донорами, которые могут навязывать свои программы. Во многих случаях также используется принцип условности, это в особенности касается таких институтов как МВФ и Всемирный банк. В письме о намерениях, перед тем как заключить договор о займе, МВФ четко определяет критерии, которые должны быть выполнены странами-получателями.

В связи с наличием перечисленных секторов поддержки, не имеющих какой-либо политической или экономической подоплеки, возникает третья категория оказания содействия Кыргызстану - это обеспечение глобальных благ. Основными акторами в этой сфере являются международные организации (система ООН), Глобальный экологический фонд, Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ/СПИД, ЕС, правительства США, Японии, Германии, Великобрита-

нии, международные неправительственные организации. Проблемы бедности и экологии также начинают отражаться и в программах международных финансовых институтов.

Международные организации играли и играют важную роль в истории суверенного Кыргызстана. Благодаря их деятельности удается удерживать системы управления, образования, здравоохранения и другие сферы от обрушения.

Если посмотреть на двадцатилетнюю деятельность в Кыргызстане межгосударственных, межправительственных и международных некоммерческих организаций, международных агентств развития и международных финансовых и кредитных институтов, то можно отметить как положительные, так и отрицательные моменты, некоторые программы не достигли заявленных целей, но в целом международные организации, конечно же играют позитивную роль для нашей развивающейся страны и со стороны государства необходимо создать все условия для мотивирования оказанию в содействии со стороны внешних акторов.

Список использованной литературы:

1. Европейская Стратегия Безопасности: Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. - Брюссель, 2003. - 16 с.
2. Ташенова, С.Д. Внешнеэкономическая помощь постсоветским государствам // Саясат - 1998. - №12. - С.26-34.
3. Касенова, Н. Новый международный донор: помощь Китая Таджикистану и Киргизстану // Французский институт международных отношений. Russie. Nei. Visions. - 2009. - №36 (1). - С. 14.
4. Riddell, R.C. Does Foreign Aid Really Work? - Oxford: Oxford University Press, 2007. - 507 p.
5. Morgenthau Hans J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Second Edition, Alfred A. Knopf: New York, 1955.
6. Liska, G. The New Statecraft. - Chicago: The University of Chicago Press, 1960. - 246 p.

Рецензент: д.полит.н., профессор Акунов А.