

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

Д.А. Дегтерев*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ: ОТ АНАЛИЗА ПРОЕКТОВ К ОЦЕНКЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

*Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6*

Многомиллиардные объемы помощи развитию, оказываемой международными донорами странам-реципиентам, обуславливают необходимость разработать механизмы оценки эффективности подобных проектов. Критерии оценки при этом существенно разнятся и зависят от целеполагания и интересов стран-доноров, продвигаемых посредством действия международному развитию (СМР).

Данная статья посвящена анализу систем и методик мониторинга и оценки эффективности оказания международной помощи, используемых ведущими мировыми донорами. Показан переход от оценки эффективности помощи к более комплексному анализу эффективности развития в теории и практике СМР, а также к включению индикаторов дипломатической деятельности и безопасности в систему оценки помощи.

Особое внимание уделено иерархии целеполагания в системе СМР. На примере США показано несколько уровней целеполагания — от Стратегии национальной безопасности до планирования отдельных проектов и программ. Проанализированы возможности применения зарубежного опыта оценки проектов помощи в Российской Федерации.

Ключевые слова: международная помощь, содействие международному развитию, оценка, эффективность, донор, национальные интересы, программы помощи, агентства по оказанию помощи.

* Дегтерев Денис Андреевич — доктор политических наук, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории международных отношений РУДН; доцент кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России (e-mail: degterev-da@rudn.ru).

** Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

Эффективность международной помощи — амбивалентная категория, поскольку рассматривается не абстрактно, а в контексте прогресса в решении конкретных задач. Однако на практике отсутствует единство в понимании целей содействия международному развитию (СМР), что значительно усложняет оценку его эффективности. Как образно отмечает в этой связи российский исследователь А. Максимова, «что ценим, то и оцениваем» [Максимова, 2015]. С одной стороны, в рамках идеалистического подхода доноры занимаются филантропией и пытаются оказать максимальное содействие стране-реципиенту в решении ее насущных задач. С другой стороны, реалистический подход предполагает, что доноры преследуют собственные корыстные, узконациональные интересы. На практике обе мотивации могут быть взаимосвязаны и не противоречить друг другу, т.е. для донора и реципиента возможен исход win-win, на чем основывается, например, Министерство международного развития Великобритании¹.

С приходом к власти в США Д. Трампа представление о международной помощи как глобальном общественном благе [Rubbelke, 2005], за обеспечение которого несут ответственность все доноры, перестало быть определяющим, произошла значительная политизация СМР [Бартенев, 2019]. В России подобный поворот связан с недавней отставкой С.А. Сторчака, многолетнего координатора этого направления от Минфина². Однако возврат к национальным приоритетам в системе международной помощи отмечался еще после глобального кризиса 2008 г., что выразилось в том числе в усилении роли внешнеполитических ведомств в процессе СМР (особенно в КНР, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Италии, а также в ФРГ и Японии) [Максимова, 2015: 60–61, 69–70; Максимова, 2016]. Тем не менее большинство стран, не желая подрывать свой «светлый образ» доноров, заботящихся о благе реципиентов, в публичном пространстве минимизируют обсуждение своих методик оценивания эффективности продвижения внешнеполитических интересов через систему международной помощи [Lawson, 2016: 12].

Данная статья не ставит своей целью «поймать за руку» ведущие страны-доноры, доказав, что они занимаются не только

¹ UK aid: Tackling global challenges in the national interest // UK Department for International Development. 2015. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-aid-tackling-global-challenges-in-the-national-interest> (accessed: 12.04.2020).

² Сторчак покинул пост замминистра финансов // РИА Новости. 05.03.2020. Доступ: <https://ria.ru/20200305/1568192766.html> (дата обращения: 12.04.2020).

филантропией. На эту тему уже написаны сотни публикаций как ведущими классиками теории международных отношений [Liska, 1960; Morgenthau, 1962; Huntington, 2010], так и современными экспертами-практиками [Alesina, Dollar, 2000; Boschini, Olofsgard, 2002; Kuziemko, Werker, 2006; Dreher et al., 2009], в том числе автором данной статьи — в теоретическом [Дегтерев, 2014] и в практическом ключе [Дегтерев, 2012].

Задача состоит скорее в том, чтобы проанализировать зарубежные методики оценки, показав, как встроена помощь развитию в систему внешнеполитического и стратегического планирования, и предложить практические рекомендации для совершенствования российской практики СМР, которое до сих пор представляет собой «незавершенный проект» [Ермолов, 2015]. Период, когда основную работу и ответственность в этой сфере Россия перекладывает на международные организации (значительную часть помощи другим странам Москва предоставляет именно по многосторонним каналам), должен подойти к концу по мере формирования эффективной национальной системы оценки СМР.

Структурно работа состоит из четырех частей: в первой задается понятийный аппарат; вторая посвящена переходу к более комплексному учету показателей в сфере внешней политики, обороны («декомпартиментализация») в зарубежной практике мониторинга и оценки; в третьей показана иерархия целеполагания (на примере США — одного из крупнейших доноров с наиболее развитой бюрократической системой). Наконец, в заключительной части с учетом зарубежного опыта приводятся рекомендации по развитию российской системы СМР.

Эффективность помощи vs эффективность развития: ключевые подходы и методы оценивания

В англоязычном дискурсе в сфере оценки СМР используются два основных термина: *efficiency* и *effectiveness (efficacy)*, причем оба на русский язык можно перевести как «эффективность». Первый обозначает «экономность» и связан с классическим анализом «затраты–выгоды» (*cost-benefit analysis*) [Carlsson et al., 1994: 14–24]. Однако при всей важности экономической составляющей ее не стоит абсолютизировать, особенно применительно к реализации внешнеполитических целей, иначе, как любят говорить военные, можно эффективно (дешево) проиграть войну, т.е. понести поражение в геополитической конкуренции на мировой арене.

В этом контексте особое значение приобретает второй термин, используемый при оценке СМР, — «результативность». Он показывает, насколько благодаря международной помощи достигнуты поставленные цели в стране-реципиенте, например Цели развития тысячелетия (до 2015 г.) или Цели устойчивого развития (после 2015 г.). Показатель «результативность» использует в своей практике оценки СМР Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)³.

Национальные агентства содействия развитию для анализа эффективности международной помощи применяют логико-структурный подход (logical framework approach), характерный для проектного управления. Впервые он был разработан для Агентства по международному развитию США (АМР) (United States Agency for International Development, USAID) еще в 1969 г., в Канадском агентстве по международному развитию (Canadian International Development Agency, CIDA) применялся с 1970-х годов, а в Немецком агентстве по техническому сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GTZ) и Норвежском агентстве по сотрудничеству в целях развития (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD) — с 1980-х годов. В общем виде данный подход подразумевает построение матрицы 4×4 (табл. 1).

Таблица 1

**Логико-структурный подход
к оценке эффективности международной помощи**

| Параметры | Краткое описание | Объективно проверяемые показатели | Средства проверки | Риски и допущения |
|---------------------------|-------------------------|--|--------------------------|--------------------------|
| Цель | | | | |
| Задачи | | | | |
| Входные данные (Inputs) | | | | |
| Выходные данные (Outputs) | | | | |

Источник: [Carlsson et al., 1994: 43].

Для достижения цели формулируется иерархия задач (как кратко-, так и средне- и долгосрочных) и выбираются индикаторы, которые будут свидетельствовать о прогрессе в их решении. Процессу построения матрицы предшествуют выделение основных стейкхолде-

³ OECD glossary of key terms in evaluation and results based management. Paris: OECD, 2002. P. 20–21. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm> (accessed: 12.04.2020).

ров, или участников (participation analysis), а также анализ проблемы, которую призван решить данный проект помощи. Проблемное дерево в рамках целевого анализа (objectives analysis) показывает все основные истоки проблемы и пути их устранения. В рамках анализа альтернатив (alternative analysis) сопоставляются альтернативные подходы к решению проблемы и выбираются оптимальные [Carlsson et al., 1994: 42–44]. Сказанное относится преимущественно к анализу ex ante.

После реализации проекта (сразу по его завершении либо с определенным временным лагом) проводится анализ ex post, позволяющий оценить его эффективность (impact evaluation). Данный метод в ряде работ также называют атрибутивным анализом (attribution analysis).

Анализ расходов (inputs), проводимых мероприятий и достигнутых показателей (outputs), как правило, относится к мониторингу (performance/process evaluation), а краткосрочные и долгосрочные изменения (outcomes) объекта воздействия после оказанной помощи — уже непосредственно к оценке (outcome/impact evaluation)⁴ (рис. 1).

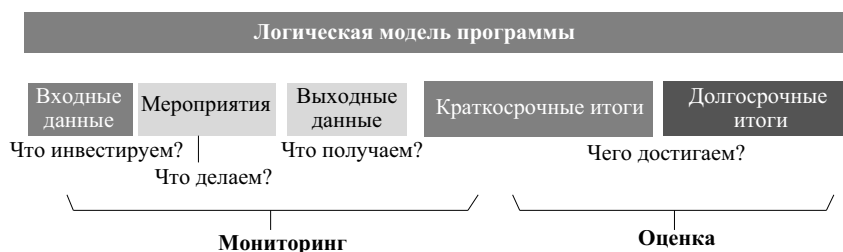


Рис. 1. Мониторинг и оценка программ помощи в Госдепартаменте США

Источник: Design, monitoring, and evaluation Policy at State & demystifying the PPR and standard indicators // Performance Monitoring & Reporting Branch, Office of US Foreign Assistance Resources, US Department of State. 12.09.2019. P. 6. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/WhatareStandardIndicatorsand18FAM300Policy_Sept2019-508.pdf (accessed: 05.05.2020).

При этом визуальное представление причинно-следственных связей между расходами, мероприятиями, показателями и итогами называется логической моделью (logical model), а описание того,

⁴ Department of State Program and Project Design, Monitoring, and Evaluation Policy // Department of State. 2017. P. 6. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Department-of-State-Program-and-Project-Design-Monitoring-and-Evaluation-Policy.pdf> (accessed: 12.04.2020).

почему (в силу каких предпосылок) ожидаются изменения, сформулированные в логической модели, — теорией изменений (theory of change). Например, в последние годы в международных структурах СМР доминирует подход (т.е. теория изменений), согласно которому сильные институты — это наиболее важный фактор успешного развития стран-реципиентов (институциональный детерминизм) [Дегтерев, 2014]. Соответственно основные расходы и мероприятия связаны с укреплением таких институтов (гранты на обучающие семинары и т.п.), в результате чего ожидается улучшение институциональной среды. Для реализации более сложных экономических проектов используется компьютерное моделирование для оптимального распределения потоков помощи (рис. 2).



Рис. 2. Теория и практика реализации проектов международной помощи

Источник: составлено автором.

В более широком плане оценивается не эффективность помощи (aid effectiveness), а эффективность развития (development effectiveness) благодаря ей. Отдельные работы о необходимости перехода к такой оценке появились еще в 2004–2010 гг. [Picciotto et al., 2004; Quibria, 2004; Lockhart, 2005; Kindornay, Morton, 2009], однако на международном уровне она была закреплена в 2011 г. в рамках Пусанского партнерства для эффективного сотрудничества в области развития. И хотя сама конференция по инерции называлась 4-й Форум высокого уровня по *эффективности помощи*, в п. 28 ее итогового документа говорилось о необходимости «расширить фокус нашего внимания от *эффективности помощи* до вызовов *эффективного развития*»⁵ (курсив наш. — Д.Д.). В дальнейшем в статье автор будет использовать оба понятия — как «эффективность помощи», так и «эффективность развития».

⁵ The Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 29 November — 1 December 2011. P. 9. Available at: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (accessed: 05.05.2020).

Для оценки эффективности развития выбирают референтную группу, сопоставимую по основным характеристикам с той, которой была оказана помощь. Сравнивают положение двух групп и делают выводы об эффективности (или неэффективности) воздействия [White, 2011: 31]. Затем оценивают устойчивость результатов проекта (sustainability), т.е. насколько его позитивный эффект сохранится после его окончания, в том числе в долгосрочной перспективе. Анализируют также соответствие (relevance) проекта заявленным целям, приоритетным потребностям донора и реципиента⁶.

Оценку эффективности развития проводят как независимые консультанты, так и специальные подразделения в рамках национальных агентств СМР. Например, в странах «Группы семи» речь идет о следующих структурах (табл. 2).

Как видно из табл. 2, большинство структур, занимающихся оценкой международной помощи, созданы на базе национальных агентств СМР или министерств иностранных дел. В среднем в этих подразделениях работают около 15 человек и расходуется до 3% средств, выделяемых на программы помощи (примерно 1–3 млн евро в год). Иная картина наблюдается в Великобритании и ФРГ, где для этих целей сформированы автономные агентства: британская Независимая комиссия по оценке воздействия помощи (с 2011 г.) и Германский институт оценки эффективности развития (с 2012 г.). Как следует даже из названий этих структур, они призваны оценивать эффективность не самой помощи, а ее воздействия на развитие.

Существует также межведомственная координация: например, три французских подразделения по оценке СМР ежеквартально проводят совместные совещания. Для методического обеспечения деятельности данных подразделений, объединяющих в общей сложности около 650 человек, в рамках Комитета по содействию развитию (КСР) ОЭСР созданы соответствующая сеть (Network on Development Evaluation) и ресурсный центр (DAC Evaluation Resource Center, DEReC), прописаны стандарты качества⁷. В 38 из 46 подразделений по оценке из стран — членов КСР ОЭСР приняты собственные документы о политике оценки.

⁶ OECD glossary of key terms in evaluation and results based management. Paris: OECD, 2002. P. 32, 36. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm> (accessed: 12.04.2020).

⁷ DAC guidelines and reference series. Quality standards for development evaluation. Paris: OECD, 2010. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/qualitystandardsfordevelopmentevaluation.htm> (accessed: 05.05.2020).

Структуры по оценке эффективности развития в странах «Группы семи»

| Страна | Ведомство | Подразделение | Бюджет, млн евро | Количество сотрудников |
|----------------|-------------------|---|------------------|------------------------|
| Великобритания | DFID | Evaluation Department | 15,1 | 16 |
| | ICAI ⁸ | – | 4 | Нет данных |
| Италия | MAECI | Evaluation Unit | 0,3 | 5 |
| Канада | DFAIT | Development Evaluation Division | 1,3 | 19 |
| США | DOS | Office of Foreign Assistance and Resources (Bureau F) | Нет данных | 6 |
| | MCC | Department of Policy and Evaluation | 20,0 | 25 |
| | USAID | Office of Learning, Evaluation and Research | 14,0 | 22 |
| Франция | AFD | Evaluation and Knowledge Development Unit | 0,5 | 9 |
| | AFT | Development Activities Evaluation Unit | 0,5 | 4 |
| | MEAE | Evaluation and Performance Unit | 0,4 | 5 |
| ФРГ | BMZ | Evaluation and Research Division | 1,5 | 5 |
| | GIZ | Corporate Evaluation Unit | 2,2 | 16 |
| | KfW | Evaluation Department | 4,8 | 11 |
| | DEval | – | 7,4 | 42 |
| Япония | JICA | Evaluation Department | 6,5 | 29 |
| | MOFA | ODA Evaluation Division | 0,9 | 9 |

Источник: составлено автором по: OECD review. Evaluation systems in development co-operation. Paris: OECD, 2016. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation-systems-in-development-co-operation-9789264262065-en.htm> (accessed: 08.05.2020).

Примечания: DFID — Department for International Development; ICAI — Independent Commission for Aid Impact; MAECI — Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; DFAIT — Department of Foreign Affairs, Trade and Development; DOS — Department of State; MCC — Millennium Challenge Corporation; USAID — United States Agency for International Development; AFD — Agence française de développement; AFT — Agence France Trésor; MEAE — Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères; BMZ — Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; GIZ — Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; KfW — Kreditanstalt für Wiederaufbau; DEval — German Institute for Development Evaluation; JICA — Japan International Cooperation Agency; MOFA — Ministry of Foreign Affairs; ODA — Official Development Assistance.

⁸ ICAI annual report 2018 to 2019. Report to Parliament's International Development Committee. London: Independent Commission for Aid Impact, 2019. Available at: <https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Annual-Report-2018-19.pdf> (accessed: 12.04.2020).

Свои системы оценки СМР выстраиваются также в государствах, не являющихся членами КСР ОЭСР. Так, КНР, имеющая схожие с РФ особенности организации предоставления международной помощи, создала в 2018 г. Китайское агентство международного сотрудничества в целях развития. Один из его основных департаментов — политики и планирования⁹ — также осуществляет сбор информации от других министерств и ведомств и ее анализ, на основе которого выстраивается политика СМР. В целом китайские подходы к оценке эффективности помощи находятся на этапе формирования¹⁰, по данной проблематике имеется ряд серьезных академических работ [см., например: He, 2011].

От теории к практике: проблемы гармонизации целей и подходов

Как уже отмечалось, эффективность развития — это более широкое понятие, связанное не с самим процессом оказания помощи, а скорее с результатом воздействия на объект (например, страну-реципиента). Поскольку на данный объект могут воздействовать и в рамках других программ помощи, важна согласованность политики (*policy coherence*). Выделяют четыре типа такой согласованности: внутренняя согласованность между разными проектами (программами) помощи одного донора; межведомственная координация, предполагающая согласованность между программами помощи в целях развития и, например, военно-технической помощи, также оказываемой данному реципиенту, но по линии других ведомств; гармонизация программ помощи между различными донорами; наконец, сопряжение усилий доноров и самой страны-реципиента [Picciotto et al., 2004]. Основные формы координации действий доноров были рассмотрены в ранней работе автора [Дегтерев, 2011], в данной статье речь идет скорее о первых двух типах.

Отсутствие согласованности не позволяет добиться синергетического эффекта от реализации всех программ помощи в стране-реципиенте, либо даже совокупный эффект будет меньше, нежели сумма эффектов от отдельных программ (если достижения в рамках одних проектов будут нивелировать результаты других из-за кон-

⁹ Department of China International Development Cooperation Agency. Available at: http://en.cidca.gov.cn/2019-08/02/c_262719.htm (accessed: 05.05.2020).

¹⁰ Вывод сделан на основе беседы с сотрудниками департамента в ходе рабочей встречи в Пекине 31 октября 2019 г.

фликта целей). По мнению учредителя и директора американского Института государственной эффективности К. Локхарт, чтобы избежать «стратегического дефицита», необходимо обеспечить согласованность стратегической цели, основных задач, механизмов их имплементации на системном уровне, а также механизмов анализа и мониторинга [Lockhart, 2005].

Существуют различные уровни оценки эффективности СМР (рис. 3): анализ результативности отдельных проектов или программ; анализ всех программ помощи в одной стране или регионе; анализ проектов по всему миру в одной сфере (например, в здравоохранении); оценка всех проектов международной помощи агентства (или страны) с точки зрения достижения стратегических целей.

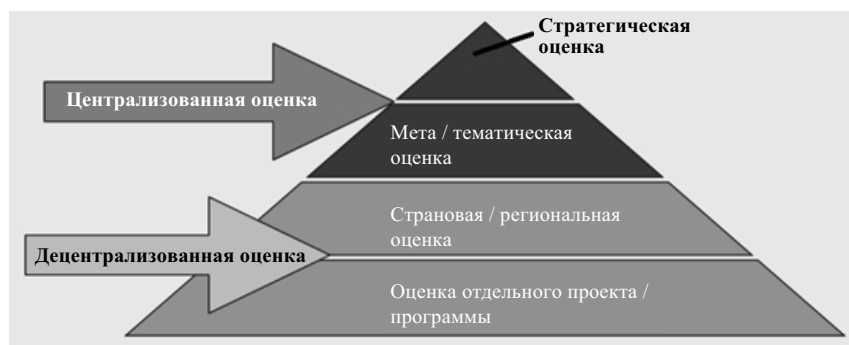


Рис. 3. Различные уровни оценки эффективности помощи

Источник: OECD. Evaluation systems in development co-operation. 2016 Review. Paris: OECD, 2016. P. 34. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation-systems-in-development-co-operation-9789264262065-en.htm> (accessed: 08.05.2020).

При этом на «низовых» уровнях оценка, как правило, осуществляется децентрализованно — на базе соответствующих департаментов министерств иностранных дел (агентств СМР) или загранучреждений (посольств или зарубежных представительств агентств). Централизованные подразделения по оценке базируются в штаб-квартирах организаций и проводят самостоятельный анализ (преимущественно независимый) или проверяют децентрализованные оценки (т.е. осуществляют метаоценку). Например, в 2018 г. по заказу Бюро по внешней помощи (Бюро «F») Госдепартамента США (т.е. на централизованном уровне) компания «ME&A» провела метаоценку 72 отчетов 2012–2016 гг., подготовленных 25 структур-

ными подразделениями Госдепартамента, которые распределяют иностранную помощь¹¹.

Система целей образует «дерево целей», или иерархию. Частные цели отдельных проектов и программ пересекаются, укрупняются в рамках страновых или региональных целей, которые в свою очередь трансформируются в цели, задаваемые на стратегическом уровне. Таким образом, цели более низкого уровня представляют собой средства для достижения целей более высокого порядка.

В XXI в. после терактов 11 сентября 2001 г. соображения национальной безопасности снова стали доминировать, в том числе при формулировании целей международной помощи, а концептуальной основой для согласования целей из различных сфер во многих странах-донорах стала концепция «декомпартаментализации», которая объединяет целеполагание в сферах внешней политики, обороны и СМР. Первопроходцами в данном отношении выступили США. Они сформулировали концепцию 3D — *diplomacy, development, defence* (дипломатия, содействие развитию, оборона), которая была закреплена в Стратегии национальной безопасности США (СНБ) 2006 г., где прямо говорилось, что «развитие усиливает дипломатию и оборону, уменьшая долгосрочные угрозы национальной безопасности»¹².

Вслед за США концепцию «декомпартаментализации» взяли на вооружение и другие западные страны. Например, в Канаде ее начали использовать в период премьерства Пола Мартина (2003–2006), причем понимали ее несколько шире, как «3D+C», поскольку торговля (С — *commerce*) там традиционно относится к компетенции внешнеполитического ведомства. Особо подчеркивалось, что совместная работа вооруженных сил Канады с МИД и CIDA важна для реагирования на сложные конфликтные и постконфликтные ситуации¹³. В дальнейшем выявились трудности межведомственной

¹¹ Examination of foreign assistance evaluation efforts at the department of state: A combined performance and meta-evaluation. ME&A. 2018. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/2018-Examination-of-Foreign-Assistance-Evaluation-Efforts-at-the-Department-of-State-A-Combined-Performance-and-Meta-Evaluation-.pdf> (accessed: 06.05.2020).

¹² The National Security Strategy of the United States of America // The White House. 2006. P. 33. Available at: <https://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf> (accessed: 12.04.2020).

¹³ Canada's international policy statement. A role of pride and influence in the world // Ministry of National Defence. 2005. P. 26. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/156831/Canada_Defence_2005.pdf (accessed: 12.04.2020).

координации при практической реализации концепции [Ankersen, Klimburg, 2012].

Нидерланды в 2006 г. продекларировали приверженность интегрированной политике по «объединению дипломатии, политического диалога и давления, политики безопасности, торговли, доступа к рынкам и сотрудничества в целях развития»¹⁴. Схожие подходы начала продвигать и Швеция [Lockhart, 2005: 4]. В 2010 г. Япония стала относить помощь развитию к инструментам внешней политики, поэтому включила в список критериев эффективности СМР оценку «с дипломатической точки зрения», в том числе дипломатическую важность и дипломатическое воздействие [Максимова, 2015: 69–70]. Проведенный А. Максимовой анализ программных документов по СМР 2014–2016 гг. 9 доноров (Австралии, Великобритании, Германии, Новой Зеландии, Польши, России, Финляндии, Швейцарии и Японии) показал, что большинство из них (особенно Великобритания и Швейцария) стали больше внимания уделять проблематике безопасности, а также экономике (Австралия) [Максимова, 2016].

Соответственно мониторинг и оценка эффективности СМР указанных доноров также стали носить комплексный характер, включив индикаторы внешнеполитической, внешнеэкономической деятельности и достижение определенных критериев в сфере безопасности.

Наиболее рельефно иерархия целей и их взаимосогласование с опорой на концепцию «декомпартиментализации» представлены в американской системе обеспечения национальной безопасности, сформированной во времена «холодной войны» и включающей в том числе оказание международной помощи.

Иерархия целеполагания в сфере СМР: пример США

Основным целеполагающим органом в США с 1947 г. выступает Совет национальной безопасности, который изначально был призван координировать усилия по стратегическому сдерживанию СССР в рамках американской «большой стратегии». Именно аппарат этого ведомства задает общие параметры стратегического планирования, в том числе в сфере оказания помощи.

С приходом в Белый дом республиканского президента Д. Трампа иерархичность целеполагания в области СМР достигла своего

¹⁴ Mutual interests, mutual responsibilities. Dutch development cooperation en route to 2015 // Directorate-General for International Cooperation. The Hague. 03.10.2003. P. 6. Available at: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/DGIS-2003-Mutual2.pdf> (accessed: 06.05.2020).

апогея, и схематически сегодня ее можно представить следующим образом (рис. 4).

Высший уровень целеполагания — это четыре приоритета, или «опоры» (pillar), задаваемых Стратегией национальной безопасности США 2017 г.:

- «опора 1» — защищать американский народ, Родину и американский образ жизни;
- «опора 2» — способствовать американскому процветанию;
- «опора 3» — сохранять мир силой;
- «опора 4» — продвигать американское влияние¹⁵.



Рис. 4. Иерархия целеполагания в системе международной помощи США

Источник: составлено автором.

Примечания: NSS 2017 — Стратегия национальной безопасности США 2017 г., JSP 2018–2022 — Совместный стратегический план Госдепартамента и AMP на 2018–2022 гг.; USAID PC DD 2015 — Политика AMP по сотрудничеству с Министерством обороны США 2015 г.; JR & FBS (2019–2020) — Совместные региональные стратегии и стратегии функциональных бюро 2019–2020 гг.

Лишь третья «опора» связана исключительно с компетенцией Министерства обороны, оказание международной помощи упоминается в контексте трех остальных «опор». В первую очередь проблематика помощи освещена в подразделе «Поощрение целеустремленных партнеров», относящемся к четвертой «опоре». Недвусмысленно отмечается, что «американская помощь в целях развития должна

¹⁵ The National Security Strategy of the United States of America // The White House. 2017. P. 39. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 12.04.2020).

содействовать обеспечению национальных интересов США». Особое предпочтение отдается сотрудничеству с теми партнерами, с которыми у Вашингтона «имеются общие интересы»¹⁶. Подробный анализ приоритетов СНБ-2017 в части международной помощи в увязке с предвыборными обещаниями Д. Трампа приведен в статье В.И. Бартенева [Бартенев, 2019]. Взаимосвязь «опор» СНБ с конкретными задачами американской стратегии СМР показана далее (табл. 3).

Второй уровень целеполагания в сфере оказания помощи — это Совместный стратегический план Госдепартамента и АМР на 2018–2022 г., задающий следующие стратегические цели.

Цель 1. Обеспечивать безопасность США дома и за рубежом.

1.1. Сдерживать распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки.

1.2. Нанести поражение «ИГИЛ», «Аль-Каиде»¹⁷ и другим транснациональным террористическим организациям.

1.3. Борьба с нестабильностью, транснациональной преступностью и насилием.

1.4. Повышать потенциал и укреплять устойчивость партнеров и союзников США.

1.5. Усилить безопасность границ США.

Цель 2. Восстановить конкурентные преимущества США для устойчивого экономического роста и создания рабочих мест.

2.1. Содействовать процветанию США путем развития двусторонних отношений и использования международных институтов и соглашений для открытия рынков.

2.2. Содействовать формированию здорового, образованного и продуктивного населения в странах-партнерах для обеспечения инклюзивного и устойчивого развития.

2.3. Укреплять экономическую безопасность США путем обеспечения энергетической безопасности, борьбы с коррупцией и содействия реформам.

Цель 3. Продвигать американское лидерство через сбалансированное вовлечение.

3.1. Содействовать превращению государств из получателей помощи в постоянных партнеров в сфере дипломатии, экономики и безопасности.

3.2. Использовать международные форумы для продвижения американских ценностей и целей внешней политики.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Террористические организации, запрещены на территории РФ.

3.3. Расширять партнерства с частным сектором и организациями гражданского общества в целях мобилизации поддержки и ресурсов.

3.4. Проецировать американские ценности и лидерство, предотвращая распространение болезней и оказывая гуманитарную помощь.

Цель 4. Обеспечивать эффективность и ответственность перед американскими налогоплательщиками.

4.1. Укреплять эффективность и устойчивость американской дипломатии и инвестиций в развитие.

4.2. Обеспечить современную и безопасную инфраструктуру для поддержки эффективной дипломатии и развития.

4.3. Повышать производительность труда, лидерство, вовлеченность и ответственность для экономного и эффективного выполнения миссии.

4.4. Усилить охрану и безопасность рабочей силы и материальных ценностей¹⁸.

Как видно, об идеалистическом подходе речи не идет, а в ряде случаев вместо помощи используется даже термин «инвестиции в развитие» (development investments).

На практике координация программ СМР Госдепартамента и АМР осуществляется по линии Бюро «F», созданного в 2006 г. во внешнеполитическом ведомстве.

Примечательно, что АМР согласует свои действия не только с Государственным департаментом, но и с Министерством обороны США в рамках Стратегии развития сотрудничества, обновленные параметры которой утверждены в июле 2015 г.¹⁹ К каждому из шести региональных объединенных командований Вооруженных сил, а также непосредственно к центральному аппарату Пентагона прикомандированы по 2–4 сотрудника АМР, преимущественно советники по вопросам развития и гуманитарной помощи. В свою очередь каждое из региональных командований делегирует по 1–2 офицера в штаб-квартиру АМР в Вашингтоне²⁰.

¹⁸ Joint Strategic Plan, FY 2018–2022. U.S. Department of State — U.S Agency for International Development // U.S Agency for International Development. 2018. P. 3. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed: 12.04.2020).

¹⁹ USAID policy on cooperation with the Department of Defense // USAID. 2015. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAIDPolicyCooperationDoD.pdf> (accessed: 12.04.2020).

²⁰ Ibid. P. 6.

На третьем уровне цели АМР США задаются непосредственно рамочной стратегией самого агентства. Ее центральным концептом является «содействие самостоятельности» (fostering self-reliance), т.е. превращение стран — получателей американской помощи в выгодных торговых партнеров и военных союзников США²¹. В рамочной стратегии особо отмечается, что реализация данного подхода нацелена на обеспечение национальной безопасности США и процветания, причем мероприятия АМР четко соответствуют рассмотренным ранее целям высшего и второго уровней (табл. 3).

Последние две строки таблицы 3 показывают, что в АМР придерживаются не только целей СНБ-2017 по укреплению национальной безопасности, но и Цели 4 Совместного стратегического плана Госдепартамента и АМР — обеспечения эффективности (экономности) при реализации всех перечисленных направлений.

За достижение указанной цели отвечает уже упоминавшееся Бюро «F». Как и другие функциональные и региональные бюро, оно уже опубликовало свою стратегию, в которой произвело дальнейшую детализацию более общих стратегических установок.

В частности, Бюро «F» провозглашает следующие цели:

1) повышать эффективность, инклюзивность и прозрачность бюджета США по СМР и координировать процесс стратегического планирования;

2) содействовать эффективному мониторингу и оценке эффективности СМР, чтобы обеспечить результативное использование ресурсов внешней помощи и подотчетность этой политики администрации, Конгрессу и американским налогоплательщикам;

3) улучшать политику СМР США с помощью анализа и исследований;

4) повышать прозрачность оказания помощи и целостность данных и улучшать их использование в правительстве США для принятия комплексных решений и повышения осведомленности общественности²².

²¹ USAID policy framework: Ending the need for policy assistance // USAID. 2019. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/WEB_PF_Full_Report_FINAL_10Apr2019.pdf (accessed: 12.04.2020).

²² Functional Bureau Strategy // Office of U.S. Foreign Assistance Resources (F). 24.05.2019. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/FBS_F_UNCLASS_508.pdf (accessed: 12.04.2020).

Сопряжение деятельности АМР по содействию самостоятельности стран-реципиентов со стратегическими целями Госдепартамента и АМР США на 2018–2022 гг. и «опорами» СНБ-2017

| Направление деятельности | Основные задачи | Соответствие стратегическим целям Госдепартамента и АМР США на 2018–2022 гг. | Соответствие «опорам» СНБ-2017 |
|--|---|---|---------------------------------------|
| Защита безопасности США путем устранения угроз у их источника | Пресечение незаконной торговли наркотиками, объектами дикой природы и людьми; борьба с распространением болезней до того, как они станут пандемиями | Цели 1.2, 1.3 | «Опора» 1 |
| Поддержка экономических возможностей США и торговых связей | Развитие инфраструктуры; здоровое, образованное и продуктивное население; устойчивое использование природных ресурсов | Цели 2.1, 2.2, 2.3 | «Опора» 2 |
| Продвижение основополагающих американских ценностей свободы, демократии и верховенства закона | Продвижение свободы слова, религии и собраний; умения выбирать лидеров демократическим путем; права на надлежащий процесс и равное правосудие | Цели 1.3, 3.3, 3.4 | «Опора» 4 |
| Расширение американского влияния | Мобилизация внутренних государственных ресурсов, открытие рынков, использование частного капитала | Цели 1.4, 3.1 | «Опора» 4 |
| Присутствие там, где случается бедствие | Спасение жизней, облегчение человеческих страданий и смягчение экономических и социальных последствий стихийных бедствий | Цели 3.4, 3.2 | «Опора» 4 |
| Обеспечение того, чтобы каждый потраченный АМР доллар шел на пользу национальным интересам США | | Цель 4 | – |
| Принятие нового стратегического подхода для достижения всех перечисленных целей | | Цель 4.1 | – |

Источник: USAID policy framework: Ending the need for policy assistance // USAID. 2019. P. 22–23. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/WEB_PF_Full_Report_FINAL_10Apr2019.pdf (accessed: 05.05.2020).

Для достижения этих целей Бюро взаимодействует как с АМР, так и с Советом национальной безопасности США.

За конкретизацию целей СМР на региональном уровне отвечают региональные бюро, которые составляют трехлетние планы. В качестве примера можно привести иерархию целей, обозначенных в Совместной региональной стратегии Госдепартамента и АМР США для Ближнего Востока и Северной Африки на 2018–2020 фин. гг.:

- цель 1: укрепление безопасности, стабилизация, противодействие терроризму и урегулирование конфликтов;
- цель 2: продвижение всеобъемлющего и устойчивого арабо-израильского мира;
- цель 3: продвижение инклюзивного экономического роста, содействие социально-экономическому развитию, открытию рынков и расширению экспорта американских товаров;
- цель 4: усовершенствование управления, укрепление демократических институтов и процессов и поддержка мотивированного гражданского общества²³.

На следующем уровне цели конкретизируются в рамках пятилетних страновых стратегий сотрудничества в целях развития (Country Development Cooperation Strategy, CDCS), разрабатываемых загранучреждениями АМР. Часть этих документов уже приняты, остальные ожидаются до декабря 2020 г.

Примечателен список стран, по которым CDCS были приняты в первую очередь («первая волна»): Сальвадор, Эфиопия, Индия, Либерия, Филиппины и Украина²⁴. Как представляется, это отражает основные приоритеты американской политики СМР.

В 2020 г. также были подготовлены региональные (а не страновые) CDCS: по Восточной, Южной, Центральной и Западной Африке, Центральной Азии, Центральной Америке и Мексике, Восточным и Южным Карибам. Что касается региона Ближнего Востока и Северной Африки, то уже приняты стратегии по Иордании, Ливану, Марокко, Тунису и Йемену.

²³ U.S. Department of State — USAID. Joint Regional Strategy. Middle East and North Africa. Approved 23.08.2018. P. 3 // U.S. Department of State. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/JRS-NEA-ME_UNCLASS_508.pdf (accessed: 05.05.2020).

²⁴ CDCS completion dates by wave // USAID. 2020. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/CDCS_Wave_Completion.pdf (accessed: 12.04.2020).

Наконец, с учетом страновых приоритетов выстраивается целеполагание по отдельным проектам и программам. В этом помогает применяемая в Госдепартаменте США и АМР система стандартных индикаторов международной помощи²⁵, по которым отслеживается прогресс в достижении стратегических целей СМР²⁶. Задаются эти индикаторы на уровне функциональных бюро (в том числе тремя «опорными» бюро АМР²⁷), их выполнение координируется региональными бюро, а загранучреждения ежегодно предоставляют необходимую статистику (либо дают обоснованный отказ, почему нельзя собрать соответствующие данные²⁸), а также могут предлагать ряд дополнительных, кастомизированных (customized) индикаторов.

Индикаторы делятся на тематические группы: сквозные (cross-cutting), мир и безопасность, демократия и управление, здравоохранение, образование и социальные услуги, экономический рост, гуманитарная помощь. Например, индикаторы, относящиеся к сфере «мир и безопасность», одновременно раскрывают феномен «декомпартаментализации» и имеют наибольшее значение при оценке ситуации в нестабильных государствах, подобных затронутым вооруженным конфликтом странам Ближнего Востока и Северной Африки (табл. 4).

²⁵ Схожая система — «Система оценки стабильности» страны — реципиента помощи была разработана в Нидерландах. Она включает 12 индикаторов, разбитых на три группы: показатели управления (4 индикатора), безопасности (2) и социально-экономического развития (6). Каждый индикатор оценивали по 10-балльной шкале: 0–3 балла — зона стабильности, 4–7 — зона предупреждения, 8–10 — зона тревоги. См.: The stability assessment framework: Designing integrated responses for security, governance and development. Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. 2005. Available at: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20050200_cru_paper_stability.pdf (accessed: 12.04.2020).

²⁶ Design, monitoring, and evaluation policy at state & demystifying the PPR and standard indicators // Performance Monitoring & Reporting Branch, Office of US Foreign Assistance Resources, US Department of State. 12.09.2019. P. 10–12. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/WhatareStandardIndicatorsand18FAM300Policy_Sept2019-508.pdf (accessed: 05.05.2020).

²⁷ К «опорным» (pillar) бюро АМР относятся: Бюро по экономическому росту, образованию и окружающей среде; Бюро по демократии, конфликтам и гуманитарному сотрудничеству; Бюро по глобальному здравоохранению.

²⁸ Если сразу несколько загранучреждений АМР и Госдепартамента заявляют о невозможности предоставить статистику по данному индикатору, то он отменяется. В целом список индикаторов ежегодно пересматривается, а их общее количество превышает 1 тыс.

**Стандартные индикаторы международной помощи США
по категории «мир и безопасность» на 2019 фин. г.²⁹**

| Код | Категория | Индикаторы |
|------------|---|---|
| PS.1 | Контр-терроризм | PS.1.2. Количество непосредственно связанных с правительством США проектов по предотвращению и противодействию целям насильственного экстремизма, реализуемых в стране гражданским обществом и группами партнеров |
| PS.3 | Борьба с наркотиками | PS.3.1-2. Количество возделываемых гектаров наркотических культур PS.3.1-3. Количество уничтоженных гектаров наркотических культур PS.3.1-1. Число людей в стране, прошедших финансируемое правительством США обучение по борьбе с наркотиками |
| PS.4 | Транснациональные угрозы и преступность | PS.4.1-1. Число людей в принимающей стране, которые прошли финансируемое правительством США обучение по предотвращению отмывания денег или предотвращению финансовых преступлений PS.4.4-1. Количество лиц, прошедших финансируемое правительством США обучение по вопросам кибербезопасности |
| PS.5 | Торговля людьми | PS.5-1. Число стратегических круглых столов, созданных для координации программ по борьбе с торговлей людьми с межведомственными и внутриведомственными партнерами PS.5.1-24. Число поставщиков услуг, которые получают подготовку, техническую помощь или наращивают потенциал информирования об убитых и раненных PS.5.1-25. Количество жертв, получающих услуги (медицинские, репатриационные, юридические, транспортные и др.) PS.5.1-26. Количество разработанных или усиленных за счет средств иностранной помощи процедур идентификации и направления жертв на реабилитацию |

²⁹ В таблице приведена неполная детализация индикаторов. Например, по индикатору PS.3.1-2. отдельно подсчитывается количество гектаров коки, мака и конопли, по индикаторам PS.3.1-1, PS.4.1-1, PS.4.4-1, PS.5.1-24, PS.5.1-25, PS.5.2-22, PS.5.3-15, PS.6.2-4 учет ведется отдельно по мужчинам и женщинам. Также в таблице представлены только реально применяемые индикаторы, неактивные и неиспользуемые индикаторы не учитывались.

| Код | Категория | Индикаторы |
|------|-------------------------------------|--|
| | | <p>PS.5.2-22. Количество сотрудников полиции, пограничной службы, прокуроров, судей и социальных работников, обучающихся расследованию и судебному рассмотрению дел о торговле людьми</p> <p>PS.5.2-23. Количество разработанных или усиленных подходов, законов или международных соглашений о борьбе с торговлей людьми</p> <p>PS.5.2-24. Количество проектов, работающих с базами данных</p> <p>PS.5.3-15. Количество людей, прошедших подготовку в области противодействия торговле людьми</p> <p>PS.5.3-16. Количество уникальных информационных материалов, разработанных или адаптированных за счет иностранной помощи</p> <p>PS.5.3-17. Количество публикаций информационных материалов или иных случаев их трансляции</p> |
| PS.6 | Смягчение конфликтов и стабилизация | <p>PS.6.2-1. Количество новых групп или инициатив, созданных за счет средств правительства США и предназначенных для разрешения конфликта или выявления его движущих сил</p> <p>PS.6.2-2. Количество финансируемых правительством США мероприятий, направленных на обеспечение примирения или поддержание мира в массовом масштабе</p> <p>PS.6.2-3. Количество поддерживаемых правительством США мероприятий, направленных на обеспечение примирения или поддержание мира среди основных участников конфликта</p> <p>PS.6.2-4. Число людей, участвующих в поддерживаемых правительством США мероприятиях, направленных на обеспечение примирения или поддержание мира</p> |

Источник: Foreign assistance standard indicators // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/foreign-assistance-resource-library/> (accessed: 06.05.2020).

Приведенная система индикаторов дополняет иерархическую систему целеполагания в сфере СМР, которая сложилась в США в последние годы и мониторинг развития которой имеет смысл продолжать.

Вместо заключения: проблемы и перспективы развития системы целеполагания в области СМР в Российской Федерации

Критический анализ зарубежного опыта оценки эффективности международной помощи позволяет выделить иерархию в целеполагании в сфере СМР. Отдельные проекты и программы реализуются не сами по себе, а для достижения целей более высокого стратегического уровня, задаваемых в контексте обеспечения национальной безопасности и продвижения внешнеполитических интересов донора. Это позволяет критически проанализировать подходы к оценке эффективности СМР в России.

Как уже отмечали ряд российских экспертов [Ермолов, 2015; Максимова, 2015], национальная система оценки эффективности проектов помощи в Российской Федерации отсутствует. Не ведется статистика по отдельным проектам (в ОЭСР подается только агрегированная статистика по странам) [Дегтерев и др., 2018], не разработаны методики оценки эффективности, нет специализированных структур, ответственных за такую оценку.

Однако куда более серьезную озабоченность вызывает отношение к проектам международной помощи как к «вещи в себе», т.е. оторванность целеполагания в этой сфере от стратегического целеполагания в области национальной безопасности, а также от реализации целей внешней политики. Заимствуя зарубежный опыт (в том числе американский), важно смотреть на то, что США *делают*, а не что они *говорят*, например, устами Дж. Ная, сотрудника Госдепартамента США (1977–1979), Национального разведывательного сообщества США (1993–1994), Министерства обороны США (1994–1995). Классическая работа Дж. Ная «Мягкая сила» [Нуйе, 2004] — это если не откровенная дезинформация, то всего лишь часть правды, ведь «мягкая сила» — лишь инструмент стратегических коммуникаций, направленных на реализацию задач национальной безопасности, пусть и в «мягкой упаковке»³⁰.

Ситуация в России усугубляется отсутствием должной межведомственной координации³¹ и доминированием (до недавнего

³⁰ Примечательно, что Бюро по глобальным публичным вопросам — это единственное функциональное бюро Госдепартамента, так и не обнародовавшее свою стратегию. См.: Functional Bureau Strategies, Department of State. Available at: <https://www.state.gov/functional-bureau-strategies/> (accessed: 08.05.2020).

³¹ Межведомственная координация в сфере СМР осуществляется в рамках подкомиссии Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. Заседания комиссии проходят нерегулярно.

времени) в этой области Минфина, который сегодня находится в прямом подчинении премьер-министра, в то время как МИД России и Россотрудничество подчиняются президенту³².

В этой связи возникает вопрос о необходимости стратегического целеполагания в сфере СМР с преимущественным участием министерств президентского подчинения, ответственных за обеспечение национальной безопасности и защиту национальных интересов. Понятно, что администрирование программ помощи — это очень сложный, «технократический» процесс, предполагающий обширные знания в сфере международных финансов, однако это не повод для того, чтобы отдавать целеполагание в данной области непрофильным ведомствам.

Проработкой концептуальных подходов и стратегических решений в сфере обеспечения национальной безопасности занимается Совет безопасности Российской Федерации, который и должен задавать общие стратегические приоритеты для российской политики СМР. В Стратегии национальной безопасности 2015 г. это направление не упоминается вовсе³³, речь идет лишь о гуманитарной помощи по линии Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, при том что уже более 10 лет ежегодный объем СМР составляет более 1 млрд долл.

В п. 42 Концепции внешней политики РФ 2016 г. отмечается, что «СМР является одним из механизмов решения глобальных и региональных проблем, укрепления международной безопасности и политической стабильности. РФ проводит активную целенаправленную политику в сфере СМР на многостороннем и двустороннем уровнях, используя, в частности, потенциал ООН и ее специализированных учреждений»³⁴. О национальных приоритетах СМР и национальных интересах нет ни слова!

³² См.: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 25.03.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/7544efd355ffc8dd254aa19c6e546bb0a552c304/ (дата обращения: 12.04.2020).

³³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Совет безопасности Российской Федерации. Доступ: <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/> (дата обращения: 08.05.2020).

³⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г. // Министерство

Схожая ситуация наблюдается и с Концепцией государственной политики РФ в сфере СМР, где среди задач декларируется, например, «укрепление позитивного восприятия Российской Федерации и ее культурно-гуманитарного влияния в мире» (в духе уже упоминавшейся книги Дж. Ная)³⁵. В принципе, заявляется и о влиянии «на общемировые процессы в целях формирования стабильного и справедливого миропорядка», однако дальнейшая детализация мероприятий по достижению данной цели отсутствует. Не создана и система оценки СМР (подробнее см.: [Максимова, 2015]), о которой идет речь в VI разделе Концепции. Среди основных критериев, которые должны учитываться при создании системы, снова отмечается «тезис Дж. Ная» о «содействии позитивному восприятию Российской Федерации как государства-донора», а также упоминается обтекаемый тезис об учете «вклада в развитие двустороннего взаимодействия государств — получателей помощи с РФ в области политики и в других областях».

В госпрограмме «Внешнеполитическая деятельность», рассчитанной до 2020 г. (принята в 2013 г., обновлена в 2014 г.)³⁶, из шести ключевых показателей эффективности три (50%) в той или иной степени относятся к СМР.

1.4./2.1. Количество международных и межгосударственных организаций и объединений, через взаимодействие в рамках которых реализуется государственная политика Российской Федерации в сфере международных отношений и в бюджет которых осуществляются платежи (взносы) ответственным исполнителем (соисполнителями) государственной программы (ед.).

2.2. Полнота исполнения расходных обязательств РФ, вытекающих из международных договоров и решений, принятых с участием РФ, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

иностраных дел Российской Федерации. Доступ: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения: 08.05.2020).

³⁵ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 г. № 259 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Доступ: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/64542 (дата обращения: 08.05.2020).

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 325-10 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Внешнеполитическая деятельность”». Доступ: <https://base.garant.ru/70644254/> (дата обращения: 08.05.2020).

3.1. Доля стран, в которых осуществляется деятельность Россо-трудничества, в общем числе стран мира (%).

В действующей редакции госпрограммы показатели 2.1 и 2.2, предполагающие взносы в различные международные организации, вызывают целый ряд вопросов. Дело в том, что полезность от членства в этих организациях для обеспечения национальной безопасности страны существенно различается. Как представляется, есть ряд международных организаций, позволяющих России успешно продвигать свои интересы, в то время как другие (где, как правило, влияние нашей страны минимально) предпринимают шаги, направленные на ухудшение состояния национальной безопасности РФ. Что касается показателя 3.1, то снова речь идет о «подходе Дж. Ная» — «как можно большему количеству стран рассказать о нашей мягкой силе».

Исходя из этого, представляется необходимым кардинальное реформирование системы целеполагания российской СМР: реальная интеграция программ помощи в «большую стратегию» РФ по продвижению национальных интересов в контексте формирования многополярного мира. На административном уровне речь должна идти о создании системы сбора статистической информации, мониторинга и оценки российских проектов помощи с имплементацией в нее конкретных индикаторов эффективности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки) // *Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов* / Ред. колл.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. Серия: Мировое развитие. Вып. 21. М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 168–178. DOI: 10.20542/978-5-9535-0569-7.

2. Дегтерев Д.А. Основные подходы к оказанию содействия международному развитию // *Вестник МГИМО-Университета*. 2011. № 4. С. 99–104.

3. Дегтерев Д.А. Политическая экономия международной помощи // *Мировая экономика и международные отношения*. 2014. № 4. С. 26–35.

4. Дегтерев Д.А. Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов // *Вестник МГИМО-Университета*. 2012. № 1. С. 47–58.

5. Дегтерев Д.А., Ли Я., Трусова А.А., Черняев М.С. Приоритетные направления российской и китайской помощи в целях развития странам Азии и Африки: сравнительно-сопоставительный анализ // *Вестник Российского*

университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 4. С. 888–905.

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

7. Максимова А.В. Смена приоритетов в стратегиях ведущих доноров международной помощи в 2014–2016 гг.: цели устойчивого развития и фактор безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16. № 3. С. 521–537.

8. Максимова А.В. Что ценим, то и оцениваем: оценка результативности содействия международному развитию // Вестник международных организаций. 2015. Т. 10. № 1. С. 56–79.

9. Alesina A., Dollar D. Who gives foreign aid to whom and why? // Journal of Economic Growth. 2000. Vol. 5. No. 1. P. 33–65.

10. Ankersen C., Klimburg A. Civil-military cooperation and the 3D approach — myth or reality? Austrian Institute for International Affairs. Final Report. 2012. Available at: <http://publications.gc.ca/site/eng/324640/publication.html> (accessed: 08.05.2020).

11. Boschini A., Olofsgard A. Foreign aid: An instrument for fighting poverty or communism? Working Paper Series. 2002. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.313062> (accessed: 08.05.2020).

12. Carlsson J., Kohlin G., Ekbom A. The political economy of evaluation. International aid agencies and the effectiveness of aid. New York: St. Martin's Press, 1994.

13. Dreher A., Sturm J.-E., Vreeland J. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? // Journal of Development Economics. 2009. Vol. 88. No. 1. P. 1–18.

14. He W. From 'aid effectiveness' to 'development effectiveness': Evolution of aid concepts and role of Chinese experience // West Asia and Africa. 2011. Vol. 9. P. 120–135.

15. Huntington S. Foreign aid: For what and for whom // Foreign policy. 2010. Available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/30/foreign_aid_for_what_and_for_whom (accessed: 08.05.2020).

16. Kindornay S., Morton B. Development effectiveness: Towards new understandings. Issues Brief. Development Cooperation Series. Ottawa: North-South Institute, 2009. Available at: <http://www.nsi-ins.ca/publications/development-effectiveness-towards-new-understandings/> (accessed: 08.05.2020).

17. Kuziemko I., Werker E. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations // Journal of Political Economy. 2006. Vol. 114. No. 5. P. 905–930.

18. Lawson M.L. Does foreign aid work? Efforts to evaluate U.S. foreign assistance. Congressional Research Service Report 42827, 2016.

19. Liska G. The new statecraft foreign aid in American policy. Chicago: University of Chicago, 1960.

20. Lockhart C. From aid effectiveness to development effectiveness: Strategy and policy coherence in fragile states. Overseas Development Institute, 2005. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4829.pdf> (accessed: 08.05.2020).

21. Morgenthau H. A political theory of foreign aid // The American Political Science Review. 1962. Vol. 56. No. 2. P. 301–309.

22. Nye J. Soft power: The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

23. Picciotto R., Alao Ch., Ikpe E. et al. Striking a new balance: Donor policy coherence and development cooperation in difficult partnerships. Global Policy Project. London: IPI, 2004. Available at: <https://gsdrc.org/document-library/striking-a-new-balance-donor-policy-coherence-and-development-cooperation-in-difficult-environments/> (accessed: 08.05.2020).

24. Quibria M. Development effectiveness: What does the recent research tell us? OED Working Paper 1. Asian Development Bank, 2004. Available at: <https://www.adb.org/documents/development-effectiveness-what-does-recent-research-tell-us> (accessed: 08.05.2020).

25. Rubbelke D.T. Foreign aid and global public goods: Impure publicness, cost differentials and negative conjectures // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 2005. Vol. 5. P. 151–173. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-004-7093-5> (accessed: 08.05.2020).

26. White H. An introduction to the use of randomized control trials to evaluate development interventions // Journal of Development Effectiveness. 2011. Vol. 5. No. 1. P. 30–49. DOI: 10.1080/19439342.2013.764652.

D.A. Degterev

**AID EFFECTIVENESS:
FROM PROJECT APPRAISAL
TO STRATEGIC IMPACT EVALUATION**

*RUDN University
Miklukho-Maklaya str.6, Moscow, 117198*

A sheer volume of multibillion concessional flows from leading international donors makes monitoring and evaluation of aid projects a sine qua non of development discourse and practice. The assessment criteria vary significantly and depend on the objectives and interests of donor countries promoted through development cooperation.

This paper examines national systems of monitoring and evaluation of aid effectiveness established by leading donors. Among the most noticeable recent trends the author emphasizes a transition from aid effectiveness to

development effectiveness paradigm and an inclusion of indicators of diplomatic engagement and security provision in evaluation matrices.

Special attention is paid on the hierarchy of goals in national systems of development cooperation, which is illustrated with an example of the United States. The US case shows key principles of ensuring policy coherence at different levels of goal-setting — from the National Security Strategy to planning individual projects and programs. In conclusion the author shares his view on the applicability of foreign experience in evaluating development assistance projects in the Russian Federation.

Keywords: development cooperation, foreign aid, evaluation, aid effectiveness, donor, national interests, assistance programs, aid agencies.

About the author: *Denis A. Degterev* — Doctor of Sciences (Political Science), PhD (Economy), Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of International Relations, RUDN University; Associate Professor, Department of World Economy, MGIMO University (e-mail: degterev-da@rudn.ru).

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019. Spetsifika podkhodov administratsii D. Trampa k strategicheskomu ispol'zovaniyu resursov vneshnei pomoshchi v nestabil'nykh regionakh mira (na primere Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki) [The Trump administration's approach towards strategic use of foreign aid resources in unstable regions: The case of the Middle East and North Africa]. In K.R. Voda, K.A. Godovanyuk, A.A. Davydov (eds.). *Menyayushchiysya Zapad i ego rol' v regulirovanii global'nykh protsessov (Mirovye razvitie. Vyp. 21)* [The changing West and its role in global regulation (Global development, iss. 21)]. Moscow, IMEMO RAN Publ., pp. 168–178. DOI:10.20542/978-5-9535-0569-7. (In Russ.)
2. Degterev D.A. 2011. Osnovnye podkhody k okazaniyu sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Basic approaches to the international development assistance]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 4, pp. 99–104. (In Russ.)
3. Degterev D.A. 2014. Politicheskaya ekonomiya mezhdunarodnoi pomoshchi [Political economy of foreign aid]. *World Economy and International Relations*, no. 4, pp. 26–35. (In Russ.)
4. Degterev D.A. 2012. Sodeistvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument prodvizheniya vneshnepoliticheskikh i vneshneekonomicheskikh interesov [Game-theoretic analysis of international development assistance regimes]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 47–58. (In Russ.)

5. Degterev D.A., Li Ya., Trusova A.A., Chernyaev M.S. 2018. Prioritetnye napravleniya rossiiskoi i kitaiskoi pomoshchi v tselyakh razvitiya stranam Azii i Afriki: sravnitel'no-sopostavitel'nyi analiz [Priorities of Russian and Chinese development cooperation to Asia and Africa: A comparative analysis]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 18, no. 4, pp. 888–905. (In Russ.)

6. Ermolov M.O. 2015. Rossiiskii mekhanizm mezhdunarodnoi pomoshchi: nezavershennyi proekt [The Russian framework for international assistance: An unfinished plan]. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no. 3, pp. 134–155. (In Russ.)

7. Maksimova A.V. 2016. Smena prioritetrov v strategiyakh vedushchikh donorov mezhdunarodnoi pomoshchi v 2014–2016 gg.: tseli ustoychivogo razvitiya i faktor bezopasnosti [Changing priorities in strategic documents of donor countries in 2014–2016: Security, sustainable development agenda and other factors]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 16, no. 3, pp. 521–537. (In Russ.)

8. Maksimova A.V. 2015. Chto tsenim, to i otsenivaem: otsenka rezul'tativnosti sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Measure what you treasure: Evaluating the effectiveness of development assistance]. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no. 1, pp. 56–79. (In Russ.)

9. Alesina A., Dollar D. 2000. Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no. 1, pp. 33–65.

10. Ankersen C., Klimburg A. 2012. *Civil-military cooperation and the 3D approach — myth or reality?* Austrian Institute for International Affairs. Final Report. Available at: <http://publications.gc.ca/site/eng/324640/publication.html> (accessed: 08.05.2020).

11. Boschini A., Olofsgard A. 2002. *Foreign aid: An instrument for fighting poverty or communism?* Working Paper Series. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.313062> (accessed: 08.05.2020).

12. Carlsson J., Kohlin G., Ekblom A. 1994. *The political economy of evaluation. International aid agencies and the effectiveness of aid*. New York, St. Martin's Press.

13. Dreher A., Sturm J.-E., Vreeland J. 2009. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics*, vol. 88, no. 1, pp. 1–18.

14. He W. 2011. From 'aid effectiveness' to 'development effectiveness': Evolution of aid concepts and role of Chinese experience. *West Asia and Africa*, vol. 9, pp. 120–135.

15. Huntington S. 2010. Foreign aid: For what and for whom. *Foreign policy*. Available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/30/foreign_aid_for_what_and_for_whom (accessed: 08.05.2020).

16. Kindornay S., Morton B. 2009. *Development effectiveness: Towards new understandings*. Issues Brief. Development Cooperation Series. Ottawa, North-South Institute. Available at: <http://www.nsi-ins.ca/publications/development-effectiveness-towards-new-understandings/> (accessed: 08.05.2020).

17. Kuziemko I., Werker E. 2006. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations. *Journal of Political Economy*, vol. 114, no. 5, pp. 905–930.
18. Lawson M.L. 2016. *Does foreign aid work? Efforts to evaluate U.S. foreign assistance*. Congressional Research Service Report.
19. Liska G. 1960. *The new statecraft foreign aid in American policy*. Chicago, University of Chicago.
20. Lockhart C. 2005. *From aid effectiveness to development effectiveness: Strategy and policy coherence in fragile states*. Overseas Development Institute. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4829.pdf> (accessed: 08.05.2020).
21. Morgenthau H. 1962. A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, pp. 301–309.
22. Nye J. 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.
23. Picciotto R., Alao Ch., Ikpe E. et al. 2004. *Striking a new balance: Donor policy coherence and development cooperation in difficult partnerships*. Global Policy Project. London, IPI. Available at: <https://gsdrc.org/document-library/striking-a-new-balance-donor-policy-coherence-and-development-cooperation-in-difficult-environments/> (accessed: 08.05.2020).
24. Quibria M. 2004. *Development effectiveness: What does the recent research tell us?* OED Working Paper 1. Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/documents/development-effectiveness-what-does-recent-research-tell-us> (accessed: 08.05.2020).
25. Rubbelke D.T. 2005. Foreign aid and global public goods: Impure publicness, cost differentials and negative conjectures. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 5, pp. 151–173. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-004-7093-5> (accessed: 08.05.2020).
26. White H. 2011. An introduction to the use of randomized control trials to evaluate development interventions. *Journal of Development Effectiveness*, vol. 5, no. 1, pp. 30–49. DOI: 10.1080/19439342.2013.764652.