

УДК 327.7

*К.Б. Пиковская**

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ «ХРУПКИМ» ГОСУДАРСТВАМ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ

В статье вводится понятие «хрупкие» государства, употребляемое в качестве эквивалента термина «fragile states» и являющееся более точным, нежели принятый термин «нестабильные государства». Рассматривается проблема эффективности оказания помощи «хрупким» государствам международными организациями: Всемирным банком и Программой развития Организации Объединенных Наций и выделяются три группы причин, влияющих на результативность предоставления помощи.

Ключевые слова: «хрупкие» государства, нестабильные государства, международная помощь, эффективность, Всемирный банк, Программа развития ООН.

В 2000 г. на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (ООН) на основе Декларации тысячелетия были сформулированы цели развития тысячелетия (MDG), среди которых были искоренение нищеты, защита прав женщин, обеспечение всеобщего начального образования, борьба с эпидемиями и т. д. Эти цели, направленные на улучшение социальной и экономической ситуации в наименее развитых странах мира, должны быть достигнуты к 2015 г. [1]. Однако есть обширная категория стран, именуемых на Западе «fragile states», которые до сих пор не достигли ни одной из целей развития тысячелетия.

Термин «fragile states» появился примерно в 1990-е гг. На русский язык этот термин был переведен как «нестабильные государства», однако такой перевод не в полной мере отражает содержание понятия «fragile states». Под понятие «нестабильное государство» фактически может попадать любое государство, в котором происходят социальные, экономические или политические изменения, поскольку результат любого изменения предсказать очень сложно, соответственно, такая система временно утрачивает стабильность. Под термином «fragile states» понимаются только государства, подверженные угрозе распада под влиянием внешних либо внутренних воздействий. В связи с этим представляется целесообразным перевести термин «fragile state» на русский язык дословно и в дальнейшем оперировать понятием «хрупкое государство». «Хрупкие» государства характеризуются крайне низким уровнем жизни населения, недоступностью образования и медицинской помощи для большинства населения и др. К «хрупким» государствам относят от 30 до 50 стран, находящихся в разных частях света [2]: Таджикистан, Ирак, Либерия, Чад, Сомали, Восточный Тимор и др.

Мировое сообщество в наши дни заинтересовано в разрешении проблемы «хрупких» государств, поскольку они представляют угрозу международной безопасности, являясь очагами возникновения терроризма, эпидемий, массовой эмиграции. К между-

* © Пиковская К.Б., 2013

Пиковская Кристина Богдановна (krikovskaya@gmail.com), кафедра всеобщей истории, международных отношений и документоведения Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

народным организациям, пытающимся решить эту проблему, относятся Программа развития ООН (ПРООН) и Всемирный банк. Эти организации предпринимают ряд мероприятий, направленных на улучшение политической и социальной ситуации в «хрупких» государствах: от проведения научных исследований о состоянии экономики, политики и социальной сферы в «хрупких» государствах до введения миротворческих сил для предотвращения вооруженного конфликта [3, р. 49–50]. Такая деятельность финансируется государствами, заинтересованными в решении проблемы «хрупких» государств, например, основными донорами являются Япония, США, Евросоюз [4]. Учитывая тот факт, что ПРООН и Всемирный банк ведут подобную деятельность на протяжении десятилетий, представляется не вполне понятным, почему ни одно «хрупкое» государство не достигло целей развития тысячелетия. Насколько эффективной является помощь, оказываемая «хрупким» государствам?

Проанализируем программы помощи трем «хрупким» государствам (Афганистану, Демократической Республике Конго (ДРК) и Эфиопии), являющимися лидерами среди реципиентов ООН и Всемирного банка, а также рассмотрим результаты деятельности Всемирного банка и ПРООН по основным направлениям оказания помощи.

Основными направлениями оказания помощи Афганистану являются государственное управление и орошение почв для сельскохозяйственной деятельности [5]. ПРООН и Всемирный банк оказывают помощь Афганистану в сфере государственного строительства с 2002 года. На основе анализа данных Всемирного банка по пяти показателям (эффективность управления, качество регулирования, верховенство права, ответственность и политическая стабильность – отсутствие насилия и терроризма) можно сделать вывод о том, что за 10 лет некоторые успехи были достигнуты только в сфере регулирования политических процессов. Другие 4 показателя либо остались без изменений, либо ухудшились. При этом все показатели находятся в отрицательном диапазоне, что говорит о крайней неустойчивости политической системы Афганистана [6].

Что касается ирригации сельскохозяйственных угодий, то проекты в этой сфере реализовывались Всемирным банком в 1970-х–1980-х гг. и в 2002–2003 гг., а ПРООН вообще не реализовывала мероприятий в этой сфере. В результате с 2003 г. площадь сельскохозяйственных угодий уменьшалась и в 2009 г. достигла уровня более низкого, чем в 2001 г. – 5 % от общей территории [7]. Только тогда Всемирный банк выделил дополнительные средства для восстановления почв, а в 2011 г. запустил новый проект в этой сфере. Таким образом, деятельность по повышению плодородности почв в Афганистане для нужд сельского хозяйства тоже оказывается неэффективной.

В ДРК основные средства Всемирного банка и ПРООН идут на здравоохранение и государственное строительство. В сфере здравоохранения основными направлениями деятельности являются вакцинация детей против дифтерии, коклюша, столбняка и кори, а также борьба со СПИДом. Программы по иммунизации детей осуществляются не на постоянной основе, что объясняет колебания значений. Мероприятия Всемирного банка и ПРООН по борьбе с распространением СПИДа оказываются неэффективными, число ВИЧ-инфицированных постоянно растет [8].

Говоря о государственном строительстве в ДРК, стоит отметить, что содержание проектов ООН и Всемирного банка в целом не отличалось от аналогичных проектов в Афганистане. Тем не менее, результаты по тем же пяти показателям оказались немногим лучше, хоть и остались в отрицательном диапазоне [9].

В Эфиопии основными направлениями предоставления помощи являются государственное управление, образование и обеспечение населения питьевой водой. Из пяти показателей государственного строительства значительные успехи были достигнуты только в эффективности управления и контроле над коррупцией [10]. По-

казатели грамотности, хотя и подтверждают успехи проектов в сфере образования, не являются стабильными [11]. Что касается программ обеспечения населения питьевой водой, то городское население почти полностью имеет доступ к питьевой воде, но в сельской местности водой на 2010 г. было обеспечено лишь 35 % населения [12].

Таким образом, нельзя сделать единого вывода о том, какие сферы оказания помощи «хрупким» государствам являются эффективными, а какие – нет. Однако в целом большинство программ приносили либо кратковременные результаты на 1–2 года, после чего показатели эффективности резко падали, либо не приносили результатов вообще, либо приводили к негативным последствиям. Все достижения Всемирного банка и ООН по приближению «хрупких» государств к целям развития тысячелетия оказываются незначительными, учитывая количество проектов, которые реализуются в этих государствах и объемы их финансирования. Что является причинами неэффективности международной помощи «хрупким» государствам?

Можно выделить 3 группы причин, оказывающих негативное влияние на помощь «хрупким» государствам:

1. Особенности деятельности международных организаций.
2. Ситуация на мировой политической арене.
3. Внутриполитическая ситуация в «хрупких» государствах.

К особенностям деятельности ПРООН и Всемирного банка можно отнести следующие характеристики:

- автономность деятельности Всемирного банка и ПРООН при разработке проектов. Это особенно негативно влияет на реализацию проектов в политической, экономической и социальной сферах и приводит к тому, что порой с разницей в несколько лет реализуются абсолютно противоположные проекты: например, в Эфиопии Всемирный банк реализовывал проект, который подразумевал укрепление центрального аппарата правительства. Через два года ООН уже проводила проект по децентрализации управления, однако представляется, что несколько лет самостоятельного функционирования центрального аппарата власти недостаточно для того, чтобы создать условия для перехода к децентрализованному управлению;

- автономность деятельности Всемирного банка и ПРООН при реализации проектов. Как показывает опыт оказания помощи в сфере государственного строительства в Либерии и Сьерра-Леоне в 2006 г. [13], сотрудничество ПРООН и Всемирного банка приносит гораздо больше пользы, чем реализация проектов независимо друг от друга;

- краткосрочность проектов. Большинство проектов реализуются в течение полутора–двух лет, после чего ООН либо Всемирный банк перестают участвовать в развитии данной сферы деятельности государства и превращаются в пассивных наблюдателей, и данная сфера жизни общества постепенно приходит в упадок;

- недостаточное финансирование проектов. Мировое сообщество выделяет значительные суммы на развитие «хрупких» государств. Однако если посмотреть на географию распределения средств Всемирного банка и Программы развития ООН, то можно убедиться, что в десятки раз больше средств идут на реализацию различных проектов в Китае, Индии, Индонезии и Бразилии [14] – странах, которых нельзя назвать «хрупкими», в которых далеко не так остро стоят проблемы выживания населения;

- унифицированность подходов к оказанию помощи «хрупким» государствам. При оказании помощи «хрупким» государствам необходимо обращать особое внимание не только на текущую политическую и экономическую ситуацию, но и на особенности исторического развития государства, культурные, этнические и религиозные особенности общества, интересы социальных групп, роль неформальных институтов и традиций в обществе. Однако Всемирный банк и ООН часто применяют единый подход, что порой приводит к негативным последствиям.

К причинам, связанным с ситуацией на мировой политической арене, можно отнести:

- отношения между ведущими мировыми державами. Ярким примером того, как влияет соотношение сил на политической арене на судьбу «хрупких» государств, является развитие нефтяной промышленности Чада. При поддержке Всемирного банка в Чаде был построен нефтепровод, однако после невыполнения правительством Чада условий контракта, Всемирный банк ввел санкции против этого государства. При этом все попытки сохранить экономический суверенитет заканчиваются неудачно: после того как Чад запретил ряду американских корпораций добывать нефть на своей территории, нефтяная промышленность ненадолго оказалась в упадке, но позже эту нишу заняла Китайская национальная нефтегазовая корпорация [15]. Таким образом, Чад стал ареной борьбы между США и Китаем за влияние в регионе;

- заинтересованность государств-доноров в оказании помощи «хрупким» государствам. Примером может служить политика Франции в отношении ЦАР и Мали. Когда президент ЦАР Франсуа Бозизе призвал Францию вмешаться в конфликт с целью защиты правящего режима, Франсуа Олланд ответил отказом, заявив, что Франция более не будет вмешиваться во внутреннюю политику бывших колоний. С другой стороны, во время современного кризиса в Мали после обращения президента Мали к Генеральному секретарю ООН, Совет Безопасности принял резолюцию о военной интервенции с целью борьбы против исламистских группировок, предотвращения терроризма и гуманитарной катастрофы [16].

Причины, связанные с внутривнутриполитической ситуацией, включают в себя следующие:

- наличие конфликтующих группировок и опасность новых конфликтов. Во многих «хрупких» государствах, находящихся на стадии постконфликтного восстановления, остро стоит проблема интеграции реакционных группировок в жизнь общества. С такими проблемами сталкиваются Эфиопия, ДР Конго, Судан и другие страны. Любое неосторожное вмешательство в такие государства чревато началом гражданской войны, поэтому международные организации, руководствуясь принципом непричинения вреда, предпочитают не вмешиваться в эти государства;

- переплетение традиций и обычаев социальной, экономической и политической жизни, усложняющих процесс предоставления помощи. Эта причина тесно связана с унифицированностью оказания помощи «хрупким» государствам. Каждое «хрупкое» государство в значительной степени сохраняет обычаи традиционного общества, любое вмешательство извне должно осуществляться при учете множества внутренних – социальных и культурных – факторов, влияющих на политическую жизнь общества. Поэтому прежде чем приступить к разработке какого-либо проекта, Всемирный банк и ООН должны проводить соответствующие исследования, что существенно замедляет процесс предоставления помощи. Однако чаще всего, они этого не делают, что мешает достижению целей проектов.

Таким образом, несмотря на всю важность оказания помощи «хрупким» государствам, все усилия, предпринимаемые мировым сообществом, эта деятельность, в целом, оказывается неэффективной, что связано с целым комплексом причин. Подобное отношение к этой проблеме может повлечь за собой серьезные последствия и для ведущих держав мира. Являясь очагами формирования организованной преступности и терроризма, «хрупкие» государства представляют собой серьезнейшую проблему. В случае прихода радикальных группировок к власти в некоторых из государств, мировое сообщество столкнется уже с реальной угрозой существованию. Поэтому международные организации и отдельные государства должны применять индивидуальный подход в отношении каждого «хрупкого» государства и координировать свои действия в отношении этих государств.

Библиографический список

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.
2. Fragile States (Governance and Social Development Resource Centre). URL: www.gsdr.org/index.cfm?objectid=4D340CFC-14C2-620A-27176CB3C957CE79.
3. Kaplan S.D. Fixing fragile states: a new paradigm for development. Westport: Praeger Security International, 2008. 216 p.
4. Top Donors of the United Nations Development Programme. URL: <http://open.undp.org/#top-donors/total>.
5. Projects of the World Bank in Afghanistan. URL: http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&countryshortname_exact=Afghanistan&src=.
6. Governance Indicators in Afghanistan. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
7. Agricultural irrigated land. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.IRIG.AG.ZS/countries/1W?display=default>.
8. Health Indicators – Democratic Republic of Congo. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
9. Governance Indicators in Democratic Republic of Congo. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
10. Governance Indicators in Ethiopia. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
11. Education Indicators in Ethiopia. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
12. Health Indicators – Ethiopia. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
13. State-Building: Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States (The World Bank – UNDP). Washington DC, N.Y., 2010. 36 p.
14. Top Recipients of the United Nations Development Programme. URL: <http://open.undp.org>.
15. China and Chad sign joint venture refinery agreement. URL: <http://www.cnpc.com.cn/en/press/newsreleases/9-25-2.htm>.
16. Резолюция Совета безопасности ООН № 2085 (2012). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/660/69/PDF/N1266069.pdf?OpenElement>.

*K.B. Pikovskaya**

INTERNATIONAL AID TO «FRAGILE» STATES: PROBLEM OF EFFECTIVENESS

In the article the Russian equivalent of the term «fragile states» «хрупкие» государства» which is more suitable than generally accepted in the Russian political science term «нестабильные государства» is used. The problem of aid effectiveness to fragile states provided by international organizations: World Bank and United Nations Development Programme is viewed and three groups of reasons influencing aid effectiveness are singled out.

Key words: fragile states, unstable states, international aid, effectiveness, World Bank, United Nations Development Programme.

* *Pikovskaya Kristina Bogdanovna* (kpikovskaya@gmail.com), the Dept. of General History, International Relations and Scientific Discipline of Documentation, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.