

© 2022

Екатерина Романчук

аспирант, младший научный сотрудник Института экономики

Российской академии наук (г. Москва, Россия)

(e-mail: kate.romanchuk@ya.ru)

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В статье рассмотрены различные аспекты межгосударственного взаимодействия по линии содействия Российской Федерацией развитию центральноазиатских республик в разрезе как двустороннего, так и многостороннего сотрудничества, с привлечением в качестве агентов международных институтов (ПРООН и Всемирного банка) и без такового. На основании этого показано, что тезис об отсутствии у России необходимых финансовых ресурсов для сохранения влияния в государствах региона не подтверждается фактическими данными. Ошибочное представление о незначительности объемов российской помощи проистекает преимущественно из неэффективности ее использования и в результате некорректного отражения в статистике ОЭСР.

Ключевые слова: содействие развитию, Центральная Азия, ОЭСР, ПРООН, Всемирный банк, ЕАБР, ЕФСР.

DOI: 10.31857/S020736760020123-4

Русский филолог В. Цымбурский, уложив историю взаимодействия нашей страны с Европой в циклы, состоящие из четырех синтаксически изоморфных хода, расценил происходящие в 1990-х годах события как «контрევразийскую интермедию»: Россия не продвигалась на юг, как это было раньше, а наоборот уходила из регионов Центральной Азии и Закавказья, замыкаясь на решении внутренних проблем [1]. В начале XXI века ситуация изменилась. По мере укрепления государственности и улучшения конъюнктуры на мировых товарных рынках, у нашей страны появились ресурсы для налаживания сотрудничества с сопредельными государствами.

Поддерживая усилия российского правительства по выстраиванию диалога со странами Центральной Азии, российские ученые писали о регионе, как о «точке пересечения интересов крупнейших мировых акторов» [2. С. 1], «стыке Европы и Азии, планетарных зон Севера и Юга» [3. С. 1], «буфере против внешних угроз» [4. С. 202] и прочее. Однако необходимо учитывать, что Центральная Азия была и остается глубоко периферийной зоной современной мировой экономики [5], и странам региона необходимы значительные финансовые ресурсы для обеспечения конкурентоспособности их экономик.

В экспертном сообществе бытует мнение, что «у России нет ни одного финансово выгодного варианта экономической интеграции в Евразии» [6]. С этим

утверждением сложно согласиться, так как фактические данные свидетельствуют о наличии достаточного количества ресурсов для успешного продвижения российских интересов в регионе. Однако при анализе работы Правительства Российской Федерации в Центральной Азии по направлению содействия развитию обнаруживаются проблемы, связанные с неэффективным использованием средств, неудачно выбранной системой управления финансовыми ресурсами, а также с передачей Организации экономического сотрудничества (далее — ОЭСР) неточной информации, что приводит к искажению реальных цифр российской помощи.

Сотрудничество на площадках международных организаций. После распада Советского Союза Россия была получателем иностранной помощи. В 1997 году для координации на территории Российской Федерации проектов Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Москве был открыт страновой офис этой международной организации. С 1992 по 2004 год в страну ежегодно поступала помощь в размере 1,5 млрд долл. [7. С. 202].

Однако по мере улучшения макроэкономической ситуации внутри России и в процессе укрепления ее позиций в системе международных отношений, Российская Федерация взяла на себя обязательство содействовать развитию государств с низким уровнем производства валового внутреннего продукта на душу населения¹. Поскольку наша страна в качестве реципиента помощи более не нуждалась в услугах ПРООН, по завершении Страновой программы на 2008–2010 годы, Правительство Российской Федерации согласовало преобразование офиса этой организации в национальный офис поддержки российских проектов за рубежом [8]. С этого времени взаимодействие России с ПРООН строится на основе равноправного партнерства: международная организация не реализует проекты в нашей стране, а только помогает Российской Федерации координировать работу с другими донорами в развивающихся странах. В административном управлении ПРООН находятся средства российского взноса в Трастовый фонд «Российская Федерация — Программа развития ООН в целях развития» (далее — Трастовый фонд).

Как следует из отчетности ПРООН, в настоящее время Россия осуществляет финансирование 9 проектов в странах Центральной Азии с общим бюджетом более 21,8 млн долл., из них в рамках Трастового фонда реализуются 6 проектов (см. табл. 1). В дополнении к этому на сайте офиса международной организации упоминается региональный проект «Управление знаниями и развитие потенциала в рамках партнерства России и ПРООН (Фаза III)» со сроками реализации 2022–2025 годы и с объемом российского взноса в 2,5 млн долл. [9].

¹ Одним из шагов в этом направлении стало принятие в 2007 году Президентом Российской Федерации Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию.

Таблица 1

Текущие совместные проекты России и ПРООН в странах Центральной Азии

		Сроки реализации (гг.)	Объем российского финансирования (долл.)
Киргизия			
1.	Социально-экономическое восстановление после негативных последствий COVID-19 в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях Киргизии	2021–2024	2 000 000
Таджикистан			
2.	Повышение устойчивости к изменению климата в сельском хозяйстве и водном секторе	2019–2022	831 243
3.	Укрепление общин в Хатлонской области и Раштской долине	2020–2022	1 850 000
4.	Ускорение экономического восстановления после COVID-19 за счет улучшения условий жизни, возможностей трудоустройства и регионального сотрудничества в Ферганской долине	2021–2023	2 000 000
Узбекистан			
5.	Содействие развитию торговли (Aid for Trade)	2020–2022	1 400 000
6.	Адаптация навыков населения к условиям постпандемийной экономики в Ферганской долине	2021–2023	1 800 000
7.	Повышение устойчивости местного населения и содействие инклюзивному развитию наиболее уязвимых сообществ региона Приаралья	2022–2026	4 950 495
Региональные проекты			
8.	Оказание содействия в выработке системного подхода к решению проблемы морского мусора и пластика в Каспийском море	2022–2025	3 999 208
Глобальные проекты			
9.	Образование и повышение информированности в области изменения климата – Климатическая шкатулка	2022–2024	3 000 000

Примечание: *Серым цветом закрашены проекты, реализуемые вне Тростового фонда.

Источник: составлено автором по материалам [10. С. 26–29].

К концу 2021 года были завершены или планировались к завершению 24 проекта на общую сумму около 33 млн долл. Тремя крупнейшими странами-получателями российских средств стали Армения (около 14% от всех средств), Таджикистан (11,5%), Киргизия (9,2%) [10]. Самыми крупными проектами с точки зрения объемов вложения российского правительства был проект «Улучшение благосостояния сельского населения» в Таджикистане, на реализацию которого Россия потратила 6,7 млн долл., а также проект с бюджетом в 5 млн долл. по повышению устойчивости местного населения и содействию инклюзивному развитию наиболее уязвимых сообществ региона Приаралья в Узбекистане²[11].

Помимо сотрудничества с ПРООН, Россия, следуя примеру развитых государств, активно взаимодействовала с институтами, входящими в Группу Всемирного банка, — Международной ассоциацией развития (далее — МАР) и Международным банком реконструкции и развития (далее — МБРР), — посредством участия в организуемых и администрируемых ими трастовых фондах. За последние два десятилетия наша страна осуществила взносы в такие фонды, как Глобальный экологический фонд, Инициатива по развитию женского предпринимательства и Фонд реконструкции Афганистана. Кроме того, в 2012 году Российская Федерация учредила специальный фонд в размере 23 млн долл. для поддержки качества и скорости подготовки и реализации проектов в странах с низким уровнем дохода в Европе и Центральной Азии (Албания, Армения, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Украина и Узбекистан) — Целевой фонд для развития потенциала Европы и Центральной Азии [13].

Однако оценить эффективность российского участия в указанных фондах с точки зрения затраченных ресурсов и извлеченной выгоды в условиях отсутствия документов, обосновывающих выбор Правительством Российской Федерации фондов для вложения денежных средств, не представляется возможным. Так, например, с учетом бытующего в экспертном сообществе мнения о ключевой роли России в решении водно-энергетических проблем в Центрально-Азиатском регионе [см., например, 14. С. 59], можно было бы ожидать участия нашей страны в Многостороннем донорском целевом фонде программы развития энергетики и водных ресурсов Центральной Азии, целью которого является обеспечение энергетической и водной безопасности на региональном уровне и в странах Центральной Азии.

В этой связи полагаем необходимым обратить внимание на сложности, которые возникают при выстраивании сотрудничества России с государствами Центральной Азии по линии содействия развитию, вследствие неучастия нашей страны в Азиатском банке развития (далее — АБР) — ключевом международном институте, стимулирующем выстраивание определенной

² Для сравнения стоит отметить, что взнос ЕС на эти же цели в Многопартнерский трастовый фонд ООН составил 5,6 млн долл., а трех других крупных доноров фонда — Финляндии, Норвегии и Республики Корея — чуть более 1,1 млн долл. [12].

конфигурации межгосударственных экономических отношений в Азиатском регионе и определяющем внешнеполитические ориентиры небольших государств. Так, например, на грантовые средства АБР для Правительства Республики Узбекистан было проведено исследование социально-экономических эффектов от вступления страны в Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС), а также проведена оценка влияния изменения тарифного режима на структуру торговли республики и на эластичность двусторонних торговых потоков к изменениям тарифов [15]. Хотя итоговый доклад не опубликован в открытом доступе, но судя по последним решениям узбекского правительства, можно предположить, что выводы исследования не содержат рекомендации о целесообразности присоединения республики к ЕАЭС в качестве полноправного члена.

Таким образом, в целом формат трехстороннего сотрудничества «Россия—ПРООН—развивающиеся страны» оказался эффективным в аспекте достижения поставленных целей с использованием выделенных российским правительством финансовых ресурсов, а также в аспекте улучшения имиджа нашей страны за рубежом. В то же время, принимая во внимание возрастающую роль АБР в Центральной Азии, неучастие нашей страны в этом банке можно расценивать как стратегический просчет. В свою очередь, присоединение России к другому региональному банку развития — Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций (далее — АБИИ) — вряд ли компенсирует издержки, которые российская сторона несет из-за отсутствия возможности влиять на определяемые развитыми государствами для стран Центральной Азии пути развития. Выбор в пользу АБИИ обусловлен преимущественно наращиванием двустороннего сотрудничества с Китаем и в меньшей степени желанием нашей страны расширять свое присутствие в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Данные о российской помощи в базе ОЭСР. Поскольку АБИИ запустил операционную деятельность только в 2016 году, с учетом долгосрочного характера его вложений постановка задачи для определения роли этого банка в содействии развитию республик Центральной Азии видится преждевременной.

Вместе с тем при изучении вопроса членства Российской Федерации в АБИИ выявилось одна особенность, характеризующая помощь нашей страны зарубежным государствам: данные в международной статистике ОЭСР отражаются некорректно, что, в свою очередь, приводит к искажению оценки вклада России в мировое развитие. Например, в базе данных ОЭСР отражены цифры, свидетельствующие, что в период 2017–2019 годов Россия вносила в банк ежегодный взнос в размере 222,224 млн долл. Еще 225,47 млн долл. в 2016 году наша страна перевела в непоименованный региональный банк развития [16]. Однако, согласно данным финансовой отчетности АБИИ за 2020 год, Российской Федерацией в период с 2015 по 2019 год полностью исполнены обязательства в размере 1 307,2 млн долл. [17]. Иными словами, в базе ОЭСР оказалась неучтенной треть совокупного взноса России в уставный капитал АБИИ. Остальные данные по

взносам в многосторонние организации, такие как МАР, публикуемые ОЭСР, также могут быть подвергнуты сомнению. К примеру, согласно данным годовой финансовой отчетности этой организации, с июня 2015 года по июнь 2021 года Россия не перечисляла в МАР денежные средства [18], тогда как в систему ОЭСР занесены показатели за 2016–2020 годы в сумме, составляющей около 160 млн долл. Цифры за 2020 год пока являются предварительными и поэтому не могут приниматься в расчет.

Публикуемые ОЭСР данные по двусторонней помощи России центральноазиатским государствам также расходятся с цифрами, которые приводят российские экономисты [см., например, 19; 20]. Это может объясняться рядом причин, среди которых ошибки, допускаемые органами, подающими сведения в ОЭСР с российской стороны. В целом, обращает на себя внимание тот факт, что в системе международной организации *Creditor Reporting System* отражены только списание долгов и мероприятия проектного типа без уточнения целей и краткого описания задач проектов, на достижение которых Россией предоставлялись гранты. Как результат, нельзя не согласиться с заключением о недостаточной прозрачности российской помощи [21].

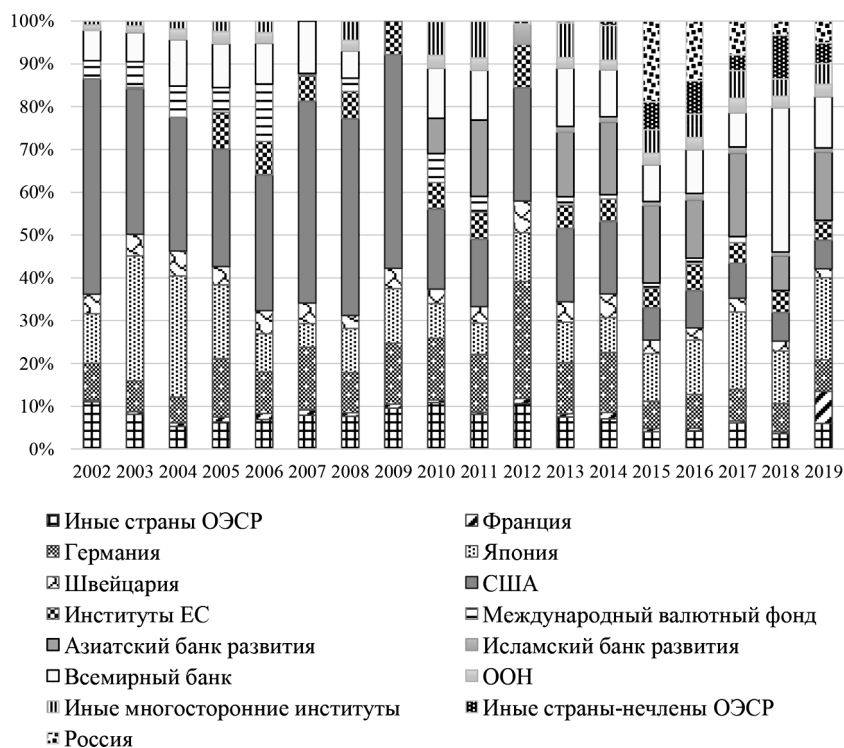


Рис. 1. Объемы российской ОПР по годам (млн долл. США)

Источник: составлено автором по данным ОЭСР (Creditor Reporting System).

Также не представляется возможным оспорить вывод о ее несистемности [22], а встречающиеся казусы, как в случае с двойным финансированием мероприятий по реформированию налоговой службы Узбекистана³, свидетельствуют об ошибках в администрировании этой помощи российскими органами исполнительной власти.

Между тем нельзя не отметить, что в последнее время наметилась тенденция к развитию двустороннего сотрудничества по линии содействия Россией развитию странам Центральной Азии: по данным ОЭСР в период с 2015 по 2019 год на нашу страну в среднем приходилось около 10% поступающей в регион помощи.

При этом отмечается диверсификация связей. Так, если в 2015 году на Киргизию приходилось 93,2% российской помощи, то в 2019 году доля помощи этой стране сократилась до 80,6% за счет увеличения финансирования Таджикистана и Узбекистана (табл. 2).

Таблица 2

Распределение грантов Российской Федерации по странам Центральной Азии

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Казахстан	0,2%	0,2%	0,3%	1,8%	0,8%
Киргизия	93,2%	93,4%	88,7%	79,3%	80,6%
Таджикистан	6,3%	6,4%	11,0%	15,3%	10,8%
Туркменистан	0,2%	0,0%	0,0%	0,6%	0,1%
Узбекистан	0,1%	0,0%	0,0%	3,0%	7,7%
Итого:	410,898	268,837	152,531	76,910	124,567

Источник: составлено автором по данным ОЭСР (Creditor Reporting System).

Подводя итог написанному выше, отметим, что международные эксперты недооценивают вклад Российской Федерации в развитие других государств из-за ошибок и неточностей, встречающихся в базе ОЭСР, а также вследствие недостаточной координации при предоставлении помощи нашей страны развивающимся государствам с другими международными донорами.

Помощь странам Центральной Азии через созданные Россией международные финансовые организации. Наряду с использованием традиционных инструментов помощи развитию государств Центральной Азии, Россия за годы экономического подъема сформировала региональную финансовую архитектуру, столпами которой являются Евразийский банк развития (далее — ЕАБР) и Евразийский фонд стабилизации и развития (далее — ЕФСР). Уставный капитал ЕАБР составляет

³ В 2019–2021 года Российская Федерация предоставила республике безвозмездную помощь на модернизацию информационно-аналитической системы налоговых органов и приступила к разработке программных комплексов [23]. Летом прошлого года Совет директоров МАР утвердил выдачу кредита Узбекистану в размере 60 млн долл. на реформу налоговой администрирования. В документах по проекту утверждалось, что программное обеспечение налоговой службы республики придется переделывать «с нуля» [24].

7 млрд долл., а совокупного первоначального взноса государств-учредителей — 8,5 млрд долл. Целью работы этих инструментов стало сближение уровня развития экономик государств-членов сообщества, содействие региональной интеграции и обеспечение финансовой стабильности стран.

Более того, в конце 2010-х годов ЕАБР и ЕФСР удачно «встроились» в модель интеграции Евразийского экономического сообщества (далее — ЕврАзЭС). В учрежденный 2006 году Россией с Казахстаном ЕАБР, вступили новые члены: Армения, Белоруссия, Киргизия и Таджикистан, а на внеочередном заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС было принято решение об учреждении Антикризисного фонда сообщества (впоследствии переименованного в ЕФСР), средства которого впоследствии были переданы в управление ЕАБР.

Однако, в ходе анализа деятельности этих организаций можно отметить следующие недостатки.

Во-первых, кредитно-инвестиционные портфели банка и фонда сосредоточены преимущественно в трех странах — России, Казахстане и Белоруссии (см. Рис. 2 и Рис. 3). При этом в категорию «проекты» попадают казначейские операции, как например, участие ЕАБР в выпуске государственных облигаций Республики Казахстан, номинированных в российских рублях [25. С. 17]⁴.

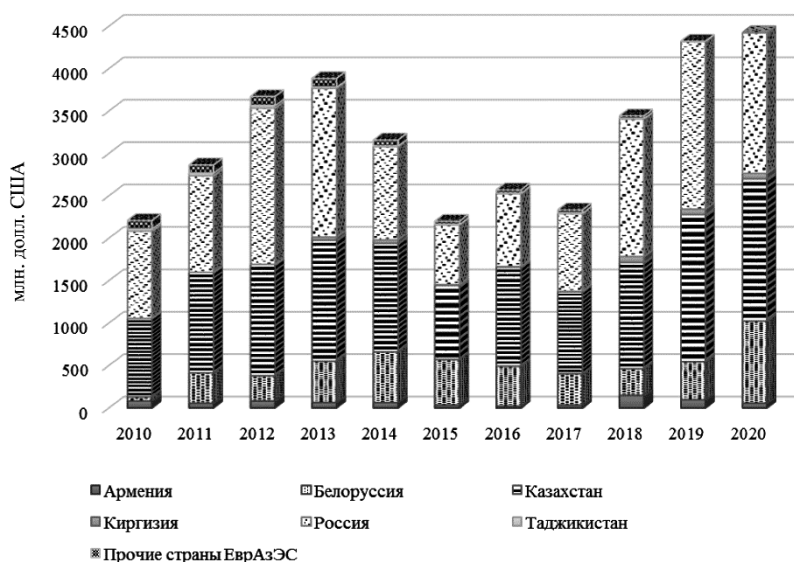


Рис. 2. Кредитно-инвестиционный портфель ЕАБР (млн долл.)

Источник: составлено автором по годовым отчетам Правления банка.

⁴ Согласно Разделу III Инвестиционной политики ЕАБР данные сделки не относятся к основным формам инвестиционной деятельности банка.

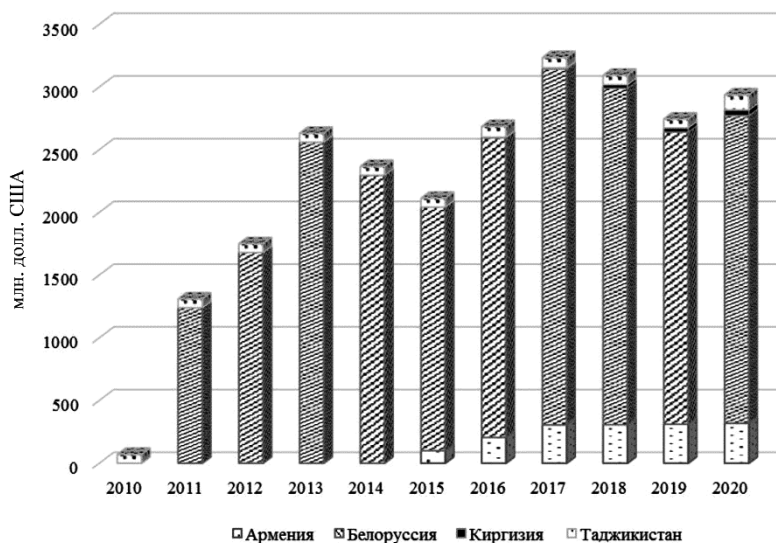


Рис. 3. Кредитно-инвестиционный портфель ЕАБР (млн долл.)

Источник: составлено автором по годовым отчетам Правления ЕАБР.

В случае с ЕАБР сложившуюся ситуацию можно во многом объяснить недостатком т.н. «банкуемых проектов» (bankable projects) на территории стран-миноритариев, а в случае с ЕФСР — отсутствием запроса со стороны правительств этих государств. Стоит отметить, что созданный за счет российского вноса Российско-Кыргызский фонд развития столкнулся с аналогичной проблемой. Вследствие недостаточно развитого финансового рынка в Киргизии фонд не может нарастить свою деятельность в этой стране и вынужден инвестировать до 70% временно свободных средств в ценные бумаги российских корпоративных эмитентов и государственные облигации российского и киргизского правительств [26].

Указанную выше проблему Россия пыталась решить, запустив в 2018 году совместно с ПРООН проект «Укрепление потенциала для устойчивого финансирования в регионе СНГ», выделение средств на реализацию которого осуществлялось через Трастовый фонд. Однако за три года реализации проекта было освоено лишь около 60% средств⁵ от согласованного на этапе его запуска бюджета в 1,4 млн долл. [27], при этом ожидаемый результат достигнут не был.

Во-вторых, структура управления ЕАБР выстроена по типу международных финансовых организаций, в создании которых принимал участие Советский Союз — Международный банк экономического сотрудничества и Международный

⁵ Для более подробной информации по проекту см. Capacity In Sustainable Development Finance. URL: (дата обращения: 26.03.2022).

инвестиционный банк⁶, но с применением подхода, свойственного коммерческим организациям. К примеру, вместо привычной для банков развития трёхуровневой системы управления (Совет управляющих, Совет директоров и Президент банка) уставными документами ЕАБР установлена двухуровневая система (Совет полномочных представителей и Правление банка) со слабым внутрибанковским контролем. При этом участники ЕАБР наделяются голосами в зависимости от количества оплаченных ими акций банка. Базовые голоса как в других многосторонних банках развития не предусмотрены. Поэтому миноритарные акционеры — Армения, Белоруссия, Киргизия и Таджикистан — практически не вовлечены в принятие ключевых решений в ЕАБР.

Как результат, международные рейтинговые агентства присваивают ЕАБР рейтинг даже ниже, чем сопоставимым с ним по размеру капитала Черноморскому банку торговли и развития и Международному инвестиционному банку [28. Р. 14–15]. Низкий рейтинг, в свою очередь, означает, что ЕАБР может заимствовать средства на международном рынке капитала по ставкам, значительно выше, чем другие региональные банки развития, и соответственно, его кредитные продукты становятся менее конкурентноспособными.

Кроме того, наблюдается тенденция к дистанцированию сотрудников ЕАБР, занятых управлением средствами ЕФСР, от банка, особенно в части сотрудничества с другими международными финансовыми организациями и при проведении аналитических работ [29]. Это приводит к тому, что нивелируется синергетический эффект, который участники ЕФСР планировали получить при передаче средств фонда в управление ЕАБР.

В-третьих, ни ЕАБР, ни ЕФСР нормативно не вписаны в контекст текущей евразийской интеграции: об этих инструментах не упоминается в Договоре о ЕАЭС от 29 мая 2014 года, а ЕврАзЭС, в рамках которого они создавались и преобразовывались с 2014 года, прекратил свое существование. Упоминание о банке и фонде можно встретить только в утвержденных Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 1 Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, но для обеспечения тесного сотрудничества международных организаций (ЕАБР и Евразийской экономической комиссии), а также большего контроля за деятельностью финансового института этого недостаточно.

В-четвертых, наблюдается низкая эффективность работы ЕАБР в сравнении с другими региональными банками, например, со схожим по мандату Европейским

⁶ В 2018 году была завершена реформа по переходу с двухуровневой системы управления банком на трехуровневую. Концепция данной реформы разрабатывалась под руководством специалистов Международного банка реконструкции и развития. (См. Официальный сайт МИБ, 24 мая 2016 г. URL: [./AppData/Roaming/Microsoft/Word/https://iib.int/en/articles/iib-and-world-bank-conclude-work-on-corporate-governance](https://iib.int/en/articles/iib-and-world-bank-conclude-work-on-corporate-governance) <https://iib.int/en/articles/iib-and-world-bank-conclude-work-on-corporate-governance> (дата обращения: 26.03.2022).

инвестиционным банком (далее — ЕИБ) (см. табл. 3)⁷. В частности, финансовые показатели ЕАБР по годам нестабильны: ежегодный прирост кредитного портфеля за последние пять лет колебался от $-5,2\%$ до $24,7\%$. Величина коэффициента, отражающего соотношение ликвидных активов к сумме активов и совокупному долгу, у ЕАБР слишком велика, что свидетельствует о потенциально существенных возможностях наращивания кредитно-инвестиционной деятельности.

Таблица 3

Показатели операционной деятельности ЕАБР и ЕИБ

	2020 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
ЕАБР					
Валовый прирост кредитов (%)	4,6	16,2	24,7	-5,2	-3,0
Коэффициент капитала с поправкой на риск (%)	18,9	18,2	28,0	28,0	22,0
Чистый процентный доход/средний чистый кредит (%)	3,1	4,7	5,7	5,8	7,0
Чистая прибыль/средний собственный капитал акционеров (%)	1,8	3,8	3,9	2,5	10,3
Обесцененные кредиты и авансы/всего кредитов (%)	1,1	1,4	1,2	2,9	5,9
Ликвидные активы/общий объем активов с поправкой на риск (%)	58,0	56,4	49,1	54,4	51,4
Ликвидные активы/валовой долг (%)	188,8	131,8	119,3	150,4	144,8
Валовой долг/совокупные активы с поправкой на риск (%)	30,7	42,8	41,1	36,2	35,5
ЕИБ					
Валовый прирост кредитов (%)	-0,6	0,7	-1,3	0,0	-0,9
Коэффициент капитала с поправкой на риск (%)	21,0	21,0	21,2	17,5	15,0
Чистый процентный доход/средний чистый кредит (%)	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Чистая прибыль/средний собственный капитал акционеров (%)	2,3	3,3	3,3	4,2	4,4
Обесцененные кредиты и авансы/всего кредитов (%)	0,03	0,03	0,04	0,04	0,02
Ликвидные активы/общий объем активов с поправкой на риск (%)	19,0	18,2	18,1	16,5	17,8
Ликвидные активы/валовой долг (%)	24,1	22,4	22,1	20,1	21,7
Валовой долг/совокупные активы с поправкой на риск (%)	78,7	81,2	81,9	81,8	82,2

Источник: составлено автором по данным S&P Global Ratings [28. Р. 88, 100].

⁷ По абсолютным показателям банки слишком разные. Так, уставный капитал ЕИБ в 35,5 раза больше, чем у ЕАБР, а активы европейского института практически в 100 раз превышают активы евразийского банка.

Низкая операционная эффективность ЕАБР может быть вызвана указанными выше недостатками системы управления банком в контексте всей евразийской интеграции. Дело в том, что в отличие от Договора о ЕАЭС, консолидированная версия Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС содержит ключевые положения, регулирующие работу ЕИБ. В частности, согласно этому документу, банк, действуя на некоммерческой основе, финансирует проекты, которые представляют общий интерес для нескольких государств-членов и вследствие их масштабности не могут быть полностью профинансированы за счет различных средств отдельных государств-членов ЕС [30. Art. 309]. Кроме того, в Соглашении ЕС прописано обязательство ЕИБ по обеспечению прозрачности функционирования института и принятия им определенных внутренних политик [30. Art. 15]. С учетом международного характера банка и его выборочной подотчетности национальным и европейским финансовым регуляторам, важными являются статьи Соглашения о распространении юрисдикции Суда ЕС на споры, касающиеся деятельности ЕИБ и на принимаемые органами управления банка решения [30. Art. 271, 287]. Перечисленных институциональных механизмов, регулирующих работу регионального института, не хватает ЕАБР.

Несмотря на неудовлетворительные показатели деятельности ЕАБР на текущем этапе, размер уставного капитала банка позволяет ему нарастить кредитно-инвестиционный портфель, в том числе финансируя проекты с большим риском. Также средства фондов, созданных при банке (Фонд технического содействия и Фонд цифровых инициатив), могут быть использованы для оплаты подготовки проектов в странах миноритарных акционеров, как это делают другие многосторонние банки развития.

Вместе с тем приходится констатировать, что ЕАБР вряд ли в ближайшее время сможет заменить ПРООН или институты Всемирного банка в части администрирования российской помощи центральноазиатским государствам.

Строительство русскоязычных школ в Таджикистане. В этой связи показательной с точки зрения завышения российской стороной затрат на мероприятия в рамках содействия развитию стала ситуация со строительством русскоязычных школ в Таджикистане, возникшая после визита Президента Российской Федерации в Душанбе в 2018 году, по итогам которого была достигнута договоренность о строительстве 20 школ [31].

Хотя на этапе устных договоренностей предусматривалось финансирование данного мероприятия через ЕФСР, правительства двух государств смогли договориться о деталях проекта только спустя два года и подписали соглашение, сократив количество школ до 5 [32]. На реализацию этого проекта российское правительство выделило около 150 млн долл. [33] или в среднем около 29–30 млн долл. на строительство и материально-техническое обеспечение одной школы.

Генеральным подрядчиком проекта была выбрана российская компания ООО «ЗАРУБЕЖДИПСТРОЙ», а обязанности по организации выполнения изыскательских работ, отделочных работ, комплектованию и хранению эксплуатационной документации возложены на ЕФСР, не являющийся, согласно его учредительным документам, ни юридическим лицом, ни международной организацией. При этом ЕАБР, управляющий средствами евразийского фонда и *de facto* администрирующий средства российского гранта, в правительственном соглашении указан не был.

Также примечательно, что в матрице доноров Таджикистана в сфере образования по состоянию на 14 апреля 2021 г., размещенной на официальном сайте Координационного совета по развитию республики, отсутствует упоминание о финансировании российской стороной мероприятий по строительству школ. В матрицу включена только финансируемая Минфином России и МЧС России программа школьного питания в Таджикистане, на реализацию которой на период с 2020 по 2023 год в совокупности выделено 21,2 млн долл. (Рис. 4).

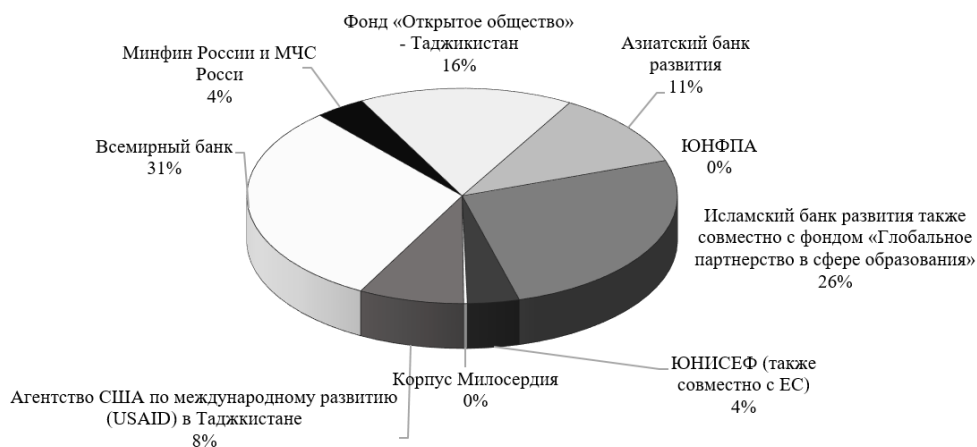


Рис. 4. Матрица активности международных доноров в Таджикистане в сфере образования

Источник: составлено автором по материалам Donor Activity Matrix – по состоянию на 14 апреля 2021 г. [34].

Всего в указанной матрице содержится проектов на общую сумму около 560,7 млн долл., более четверти которой выделил Исламский банк развития (далее – ИБР). Один из проектов этого банка имеет смысл сравнить с проектом строительства русскоязычных школ в Таджикистане.

В 2018 году по запросу Правительства Республики Таджикистан Международный фонд «Глобальное партнерство в сфере образования» (англ. *Global Partnership for Education*)⁸ выделил грант на строительство и реконструкцию школ и для его администрирования привлек в качестве агента Исламский банк

развития (далее — ИБР). Однако, помимо функций по администрированию средств гранта, эксперты банка осуществили полную подготовку проекта и предусмотрели возможности финансового участия ИБР в его реализации. Общая стоимость проекта в итоге составила 46 млн долл., из которых мероприятия на сумму 10 млн долл. планировалось профинансировать за счет гранта международного фонда, 6 млн долл. — за счет средств, выделенных Правительством Республики Таджикистан, а 30 млн долл. — за счет кредита, предоставленного ИБР [35. Р. 24].

Согласно этому проекту, около 33,6 млн долл. планировалось направить на строительство новых и реконструкцию старых школ и административных зданий, относящихся к сфере образования, в 18 районах/городах Хатлонской области и Душанбе. Всего планировалось заменить и/или модернизировать 68 зданий школ и 5 административных зданий, а также старое/устаревшее оборудование в них⁹. Остальные средства (10,4 млн долл.) планировалось потратить на улучшение институциональной среды в сфере школьного образования в Таджикистане.

Таким образом, на строительство, реконструкцию и модернизацию 73 зданий Международный фонд планировал потратить 33,6 млн долл., то есть в среднем 0,46 млн долл. на одно здание, что в 66 раз меньше расходов на возведение русскоязычных школ. Также, в отличие от российского правительства, осуществившего выбор подрядчика в директивном порядке, ИБР провел международные конкурсные торги с целью найти компанию, готовую предложить лучшее решение с точки зрения соотношения цены и качества услуг¹⁰.

* * *

Вопреки озвучиваемому рядом экспертов мнению относительно того, что у России в настоящее время недостаточно финансовых ресурсов для продвижения ее национальных интересов в Центральной Азии, ключевой проблемой во внешнеэкономической политике нашей страны в регионе видится неэффективное использование существующих механизмов, в том числе в части содействия развитию. Российская Федерация помогает государствам региона через

⁸ Объем привлеченных средств фонда по состоянию на конец 2021 года составлял 7,4 млрд долл. Основными донорами средств в данный фонд являются Великобритания (18,8%), Европейская комиссия (10,2%) и Дания (7,9%).

⁹ 10 млн долл. будут выданы в качестве кредита ИБР, такие же суммы — в качестве займа из средств Исламского фонда развития и по принципу финансирования продаж в рассрочку (*Instalment sales financing*). В соответствии с этим режимом Банк приобретает товар или актив и впоследствии продает такой товар или актив получателю по завышенной цене, уплата которой производится получателем согласованными частями.

¹⁰ Подробнее см. General Procurement Notice for the Joint IsDB/GPE Project for Support to Implementation of the National Education Development Strategy of the Republic of Tajikistan / Islamic Development Bank official web-site. 20 February 2020. URL: <https://www.isdb.org/project-procurement/tenders/2020/gpn/joint-isdbgpe-project-support-implementation-national-education-development> (дата обращения: 16.04.2022).

трастовые фонды, администрируемые ПРООН и институтами Группы Всемирного банка, задействует многосторонние инструменты развития — ЕАБР и ЕФСР, а также осуществляет вложения напрямую. При этом определить, на каких основаниях делается выбор в пользу тех или иных механизмов доведения российской финансовой помощи до государств Центральной Азии, не представляется возможным.

Прослеживаются попытки российского правительства «состыковать» работу по различным направлениям. В частности, за счет одного из проектов, осуществленных при содействии ПРООН, планировалось увеличить проектные портфели Российско-Кыргызского Фонда развития и ЕАБР в центральноазиатских странах. Однако деятельность по данному направлению не приносит существенных результатов. Более того, вследствие предпринимаемых специалистами ЕФСР усилий по позиционированию фонда отдельно от ЕАБР наблюдается снижение синергетического эффекта от функционирования двух инструментов. Также негативно сказывается на выполнении ЕАБР своей миссии развития отсутствие нормативного закрепления в Договоре о ЕАЭС от 29 мая 2014 года роли, которую банк должен играть в углублении региональной интеграции государств.

В прошлом году Правительством Российской Федерации предпринята попытка реформировать подходы к работе по данному направлению. В частности, летом 2021 года был изменен перечень государственных программ Российской Федерации (далее — ГП) и введено понятие «комплексная ГП», охватывающая сразу несколько государственных программ. Одной из таких ГП стала программа «Содействие международному развитию». Однако при планировании бюджетных ассигнований на данную ГП было выделено только 275,8 млрд руб. на 2022 год (или 3,57 млн долл.), причем более половины этой суммы пойдет на информационное сопровождение проектов и программ в сфере содействия международному развитию [36]. Приведенный объем бюджетных ассигнований сопоставим с расходами, запланированными по статье «Сохранение и поддержание в надлежащем виде находящихся за рубежом российских (советских) воинских захоронений, мемориалов и памятников, а также мест погребения, имеющих для Российской Федерации историко-мемориальное значение» (204,4 млн руб.) [36].

Также возникают вопросы по некоторым платежам на цели помощи развития центральноазиатских государств. В частности, 25 декабря 2021 года Правительство Российской Федерации поручило МИД России внести взнос в бюджет Программы развития ООН на реализацию проекта «Образование и повышение информированности в области изменения климата — Климатическая шкатулка» в размере 3 млн долл. [37]. Однако на сайте ПРООН опубликована информация о завершении данного проекта в 2021 году без расширения изначально заявленного бюджета в 0,65 млн долл. [38].

В целом, при сопоставлении затрат российской стороны с расходами на те же цели международных доноров выясняется, что проекты Российской Федерации по стоимости сильно завышены. Это, в частности, показал пример с финансированием строительства школ в Таджикистане.

Детально проанализировать затраты, которые несет наша страна в Центральной Азии, помогая государствам региона развиваться, не представляется возможным вследствие неточностей и ошибок в агрегированных статистических данных, а также из-за малой прозрачности в работе российского правительства в сфере содействия международному развитию. Однако проведенный анализ показывает, что проблема заключается не в объемах ресурсов, выделяемых на развитие стран региона, а в недостаточной эффективности их использования.

Литература

1. *Цымбурский В.Л.* Циклы "похищения Европы" / Сайт ИНТЕРЛОС. URL: http://www.intelros.org/books/rythm_ros_7.htm (дата обращения: 12.03.2022).
2. *Николаев С.А.* Центральная Азия в системе международных отношений на современном этапе: автореферат дис. ... канд. полит. наук // М., 2011.
3. *Мещеряков К.Е.* Эволюция внешней политики Российской Федерации в Центральной Азии в 1991–2012 гг.: автореферат дис. ... доктора ист. наук // СПб., 2014.
4. *Шагал А.* Растущее влияние России в Центральной Азии / InoPressa на основании материалов EurasiaNet, 9 ноября 2004 г. URL: <https://www.inopressa.ru/article/09Nov-2004/eurasianet/region.html> (дата обращения: 24.03.2022).
5. *Жуков С.В.* Центральная Азия: императивы экономического роста в условиях глобализации: дисс. ... доктора экон. наук // М., 2005.
6. *Нежданов В.* Сопряжение ЕАЭС и Шелкового пути: Китай меняет стратегию // Евразия.Эксперт. 04 декабря 2018 г. URL: <https://eurasia.expert/sopryazhenie-eaes-i-shelkovogo-puti-kitay-menyaet-strategiyu/> (дата обращения: 12.08.2021).
7. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В. Тогановой // М.: ИМЭМО РАН, 2018.
8. UNDP in the Russian Federation. / Официальный сайт ПРООН в России. URL: <http://undp.ru/index.php?iso=RU&lid=1&pid=39> / (дата обращения: 22.03.2022).
9. О партнерстве Россия-ПРООН / Официальный сайт ПРООН в России. URL: <https://expertsfordevelopment.ru/partners/> (дата обращения: 22.03.2022).
10. Партнерство России и ПРООН. Обзор за 2019–2021 годы. UNDP, 2021. URL: https://expertsfordevelopment.ru/upload/RUS_Russia-UNDP_Partnership_Overview_2021_WEB.pdf (дата обращения: 25.03.2022).
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2021 г. № 3600-р. URL: <https://npalib.ru/2021/12/15/rasporyazhenie-3600-r-id265703/> (дата обращения: 24.03.2022).
12. Annual Report 2020. UN Multi-Partner Human Security Trust Fund for the Aral Sea Region in Uzbekistan. URL: <https://uzbekistan.un.org/sites/default/files/2021-07/unknown-3.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
13. 2018–2019. Trust Fund Annual Report. Value Proposition of World Bank Group Trust Funds. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/461611570786898020/pdf/Trust-Fund-Annual-Report-for-2018-2019.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).

14. *Винокуров Е., Цукарев Т., Ахунбаев А., Бабаджанян В., Бердигулова А., Кузнецов А., Перебоев В., Федоров К., Харитончик А., Чкония А.-М.* Узбекистан и ЕАЭС: перспективы и потенциальные эффекты экономической интеграции / Доклады и рабочие документы 21/2 // М.: Евразийский банк развития, 2021.
15. Republic of Uzbekistan: Analytical Support on Uzbekistan's Foreign Economic Policy Issues. / ADB. Small-Scale Technical Assistance (Project Number: 53426-001). 30 December 2019. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/53426/53426-001-tam-en.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
16. Members total use of the multilateral system / OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MULTISYSTEM&lang=en#> (дата обращения: 24.03.2022).
17. Asian Infrastructure Investment Bank. Auditor's Reports and Financial Statements for the Year Ended Dec. 31, 2020. URL: https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/.content/index/pdf/AIIB-_Annual-Financial-Statements-20201231-signed.pdf (дата обращения: 24.03.2022).
18. International Development Association. Financial Statements, June 30, 2021. URL: <https://the-docs.worldbank.org/en/doc/55ac1406fd9fe61a56e6e5d097ef8251-0040012021/orig-inal/IDA-Financial-Statements-June-2021.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
19. *Зайцев Ю.К.* Российская экономическая помощь странам Центральной Азии: итоги двадцатилетнего партнерства // Russian Economic Development. 2021. Vol. 28 (2). P. 13–22.
20. *Зайцев Ю.К.* российская помощь в целях развития в период пандемии коронавируса в 2020 году / Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2021. № 19(151). С. 1–4. URL: <https://www.ranepa.ru/images/newMedia/about/4.pdf> (дата обращения: 09.01.2022).
21. *Shenfeldt A.A.* Anti-Corruption Compliance of Development Assistance Donor Organisations: the Case of Russia // Working Paper at the National Research University Higher School of Economics (HSE), 2016. URL: <https://wp.hse.ru/data/2016/12/27/1114779796/28IR2016.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
22. *Морозкина А.К.* Страны ЕАЭС в системе содействия международному развитию // Финансовый журнал. № 1. 2019. С. 88–100.
23. Россия и Узбекистан подписали соглашение об оказании технического содействия по совершенствованию налогового администрирования / Официальный сайт ФНС России, 14.04.2021. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/international_activities/108-26948/ (дата обращения: 22.03.2022).
24. International Development Association. Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of US\$60 Million to the Republic of Uzbekistan for a Tax Administration Reform Project. May 25, 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/54269162415-4434845/pdf/Uzbekistan-Tax-Administration-Reform-Project.pdf> (дата обращения: 22.03.2022). С. 17.
25. Годовой отчет Правления Евразийского банка развития 2020. URL: https://eabr.org/upload/iblock/ee1/EDB_AR_2021_RU_web.pdf (дата обращения: 22.03.2022).
26. Российско-Кыргызский Фонд развития. Финансовая отчетность за 2021 год. URL: https://rkdf.org/ru/o_nas/otchety/finansovaya_otchetnost (дата обращения: 25.03.2022).
27. Project Document. Strengthening capacities for sustainable development finance in the CIS region. / Официальный сайт ПРООН в России. URL: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/KGZ/107048_Prodoc_Strengthening%20capacities%20for%20sustainable%20development%20finance.pdf (дата обращения: 24.03.2022).
28. Supranationals. Special Edition. S&P Global Ratings, October 2021.

29. Эксперты ЕФСР представили результаты своей аналитической работы на рабочей встрече по международной финансовой архитектуре в рамках «экспертной двадцатки» (т20) / Официальный сайт ЕФСР, 10 февраля 2022 г. URL: <https://efsd.eabr.org/press-center/news/eksperty-efsr-predstavili-rezultaty-svoey-analiticheskoy-raboty-na-rabochey-vstreche-po-mezhdunarodn/> (дата обращения: 26.03.2022).
30. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (дата обращения: 22.03.2022).
31. Путин сообщил о договоренности развивать сеть русских школ в Таджикистане / Информационное агентство ТАСС, 27 февраля 2017 г. URL: <https://tass.ru/politika/4055505> (дата обращения: 26.03.2022).
32. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о строительстве и материально-техническом оснащении общеобразовательных учреждений в городах Душанбе, Куляб, Худжанд, Бохтар и Турсунзаде, осуществляющих обучение на русском языке (ратифицировано Федеральным законом от 18 февраля 2020 года № 18-ФЗ, вступило в силу 6 марта 2020 года, письмо МИД России от 30.03.2020 № 5656/дп). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905170028> (дата обращения: 22.03.2022).
33. Пять русскоязычных школ в Таджикистане обошлись России в крупную сумму / Lenta.ru («Лента.ру»), 30 ноября 2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/11/30/golden-school/> (дата обращения: 22.03.2022).
34. DCC – Tajikistan. Education Working Group. URL: <https://untj.org/dcc/category/human-development-new/education-working-group-new/> (дата обращения: 22.03.2022).
35. Project Appraisal Document. The IsDB/GPE Project for Support to Implementation of the National Education Development Strategy of the Republic of Tajikistan. Islamic Development Bank, 1st November 2019. URL: <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-05-Program-document-for-a-gpe-grant-to-Tajikistan-2020-2024.pdf> (дата обращения: 22.03.2022).
36. Федеральный закон от 06.12.2021 №390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/7b90fc3b10354ad4f1251060c28795e7e6494d2e/ (дата обращения: 24.03.2022).
37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2021 г. № 3873-р / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/all/138528/> (дата обращения: 24.03.2022).
38. Партнерство России и ПРООН. Обзор за 2019–2021 годы / Официальный сайт ПРООН. URL: https://expertsfordevelopment.ru/upload/RUS_Russia-UNDP_Partnership_Overview_2021_WEB.pdf (дата обращения: 24.03.2022).

Ekaterina Romanchuk (e-mail: kate.romanchuk@ya.ru)

Postgraduate student, Junior Researcher

Institute of Economics Russian Academy of Sciences (RAS),
(Moscow, Russia)

ON THE PARTICULARITIES OF RUSSIAN ASSISTANCE TO THE DEVELOPMENT OF CENTRAL ASIAN COUNTRIES

The article reveals various aspects of interstate cooperation within the frame of the Russian Federation's assistance to the development of the Central Asian republics in the context of both bilateral and multilateral relationships, with the involvement of international institutions (UNDP and the World Bank) as agents, and without them. Based on this, the author concludes that the thesis about the lack of necessary financial resources to maintain Russia's influence in the region is not supported by actual data. The misconception about the insignificance of the volume of Russian aid stems mainly from the inefficiency of its use and as a result of incorrect reflection in OECD statistics.

Keywords: development assistance, Central Asia, OECD, UNDP, World Bank, EDB, EFSR.

DOI: 10.31857/S020736760020123-4