

АНАЛИТИЧЕСКАЯ  
ЗАПИСКА

35 / 2020

# Российское содействие развитию: особенности статистического учета



Российский совет  
по международным  
делам

Владимир Бартенев

# РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

## ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Лавров С.В. — Председатель  
Попечительского совета  
Греф Г.О.  
Дзасохов А.С.  
Драчевский Л.В.  
Дынкин А.А.  
Комиссар М.В.  
Косачев К.И.

Маргелов М.В.  
Осипов Ю.С.  
Приходько С.Э.  
Торкунов А.В.  
Фурсенко А.А.  
Шохин А.Н.  
Юргенс И.Ю.

## ПРЕЗИДИУМ

Авен П.О.  
Иванов И.С. — Президент РСМД  
Кортунов А.В. — Генеральный директор РСМД  
Лукьянов Ф.А.  
Моргулов И.В.  
Песков Д.С.

## Выпускающий редактор:

Пылова О.А.

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

## УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

## МИССИЯ РСМД

Миссия РСМД заключается в содействии процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД — связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

*Мнения, выраженные в этой публикации, могут не совпадать с позицией РСМД.*

Источник фото на обложке: Vostok Photo.

## Российское содействие развитию: особенности статистического учета

18 марта 2021 г. в Москве на площадке Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации состоялся семинар «Учет расходов и оценка эффективности содействия международному развитию», организованный Росотрудничеством в партнерстве с ОЭСР.

Целью этого знакового мероприятия стало ознакомление представителей федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и общественных организаций Российской Федерации как одного из крупнейших доноров вне ОЭСР с аккумулируемыми данной многосторонней организацией передовыми практиками и нововведениями в управлении процессами содействия международному развитию (СМР). Суть их изложили ведущие специалисты профильного Директората по сотрудничеству в целях развития.

Российские эксперты, в свою очередь, получили уникальную возможность поделиться своим видением актуального положения дел в двух ключевых областях государственной политики РФ как донора. Автору аналитической записки довелось выступить модератором первой сессии и представить на ней обзор опыта организации статистического учета потоков СМР в России.

Данный опыт, отраженный на семинаре лишь в самых общих чертах, требует самого обстоятельного и критического осмысления. Декларируемый РФ вклад в мировое развитие в последние пять лет колеблется в диапазоне от 1 до 1,25 млрд долл., из-за чего в глобальной «табели о рангах» доноров Россия занимает совершенно не подобающее ей место в третьем десятке — рядом с Австрией, Финляндией, Ирландией. Между тем реальный масштаб ее усилийкратно выше.

Потребность в исправлении ситуации неоднократно обозначалась нами в публикациях по международной помощи в отдельных приоритетных для российской внешней политики регионах, таких как Центральная Азия<sup>1</sup> и Ближний Восток<sup>2</sup>, подготовленных в разное время для РСМД. Но пришло время привлечь к этой теме отдельное внимание. К этому предрасполагает и явное повышение обеспокоенности российских властей тематикой содействия развитию, воплотившееся, в частности, в недавнем учреждении Межведомственной комиссии по вопросам СМР под председательством заместителя руководителя Администрации Президента РФ.

Предлагаемый материал следует рассматривать одновременно как попытку закрепить позитивный импульс, заданный проведением упомянутого семинара, и как призыв к российским экспертам-международникам, независимо от специализации и институциональной принадлежности, объединить усилия, дабы содействовать давно назревшим реформам.

### Точка отсчета

В период, когда вклад страны в мировое развитие становится все более значимым индикатором ее авторитета на международной арене, Россия из года в год оказывается за пределами Топ-20 государств-доноров, предоставляющих отчетность в ОЭСР (Таблица 1). Кроме того, есть еще, по крайней мере, две страны, которые такую отчетность не предоставляют вовсе, но, по оценкам ОЭСР, помогают развивающимся странам в больших объемах, чем РФ. Речь идет о Китае (объем официальной помощи развитию (ОПР) около 5 млрд долл. в 2018 г.) и Индии (объем ОПР порядка 1,3 млрд долл. в 2018 г.)<sup>3</sup>.

#### АВТОР:

**Бартенев Владимир Игоревич**, к.и.н., директор Центра проблем безопасности и развития, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, руководитель комиссии по вопросам содействия международному развитию Общественного совета при Росотрудничестве, эксперт РСМД

<sup>1</sup> Бартенев В. И. Содействие развитию государств Центральной Азии: Стратегические горизонты российского участия. / В.И. Бартенев, А.А. Казанцев, В.М. Сергеев; Российский совет по международным делам — М.: Спецкнига, 2013.

<sup>2</sup> Бартенев В. И. Международная помощь странам Ближнего Востока и Северной Африки: управляя рисками: доклад № 62/2020 / В.И. Бартенев; ред. Р.Ш. Мамедов; Российский совет по международным делам — М.: НП РСМД, 2020.

<sup>3</sup> Development Cooperation Report 2020. Development Cooperation Profiles: Other official providers not reporting to the OECD // OECD. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oe cd&itemContentType=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oe cd&itemContentType=chapter)

**Таблица 1. Топ-25 доноров, по декларируемым перед ОЭСР объемам ОПР и совокупным объемам СМР (2019, млн долл., в текущих ценах)**

№ п/п	Страна-донор	Декларируемые объемы ОПР (млн долл.)	Страна-донор	Декларируемые объемы СМР (млн долл.)
1	США	32 981	США	148 083
2	Германия	24 122	Япония	54 551
3	Великобритания	19 354	Германия	42 193
4	Франция	11 984	Нидерланды	27 491
5	Япония	11 720	Франция	21 848
6	Турция	8667	Великобритания	18 954
7	Нидерланды	5292	Испания	13 561
8	Швеция	5205	Республика Корея	12 184
9	Канада	4535	Швейцария	11 107
10	Норвегия	4298	Турция	9293*
11	Италия	4260	Швеция	7101
12	Швейцария	3095	Италия	6574
13	Австралия	2888	ОАЭ	6501*
14	Испания	2709	Австралия	5032
15	Дания	2541	Канада	4620
16	Республика Корея	2517	Норвегия	4548
17	ОАЭ	2490	Бельгия	4316
18	Бельгия	2208	Дания	3121
19	Саудовская Аравия	2069	Австрия	2803
20	Австрия	1227	Финляндия	2247
21	РОССИЯ	1227	Саудовская Аравия	2069*
22	Финляндия	1149	РОССИЯ	1227*
23	Ирландия	973	Ирландия	1149
24	Польша	761	Польша	961
25	Кувейт	402	Кувейт	402*

*Примечание:* \* — значения рассчитаны автором посредством сложения всех отраженных в базе ОЭСР данных по основным видам потоков СМР от соответствующей страны.

*Источник:* OECD.Stat. Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>

На не слишком завидном месте Россия находится и в «табели о рангах», составленной только на основе данных по ОПР, и в рейтинге, сформированном с учетом всей совокупности потоков ресурсов в развивающиеся страны, учитываемых согласно «стандартной» методике ОЭСР, приведенной в Таблице 2.

Числовые показатели по России в обоих рейтингах (Таблица 1) идентичны, поскольку в

отличие «традиционных» доноров РФ отчитывается только по ОПР. При этом отчетность по ОПР подается в агрегированной форме, то есть без детализации по отдельным проектам. Ответственность за подачу сведений возложена на Министерство финансов России.

Приведенные в «табели о рангах» цифры никоим образом не соответствуют масштабу фактических усилий России, который пре-



**Таблица 2. Используемая ОЭСР матрица потоков ресурсов в развивающиеся страны**

	Льготные	Нельготные
<b>Официальные</b>	Официальная помощь развитию (ОПР)	Другие официальные потоки (ДОП) Экспортные кредиты с господдержкой (ЭК-ГП)
<b>Частные</b>	Гранты НПО, фондов и других негосударственных благотворительных организаций (ЧГ)	Частные коммерческие потоки (ЧКП)

Источник: OECD — Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee — DAC Working Party on Development Finance Statistics. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire. DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL. 28 May 2018. P.9. URL: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL/en/pdf)

вышает декларируемый в несколько раз. Подлинно парадоксальной ситуацией делает то, что это несоответствие — следствие отнюдь не тайных происков недоброжелателей, стремящихся преуменьшить вес РФ как донора, а исключительно внутренних особенностей организации учета.

Причина заключается в неполноте, а в ряде случаев — и в не поддающейся логическим объяснениям некорректности тех данных, которые вот уже 10 лет добровольно формируются российской стороной в соответствии с методическими указаниями ОЭСР, подаются в Секретариат данной организации и размещаются на ее официальном сайте. При этом в отличие, например, от англосаксонских стран, Россия параллельно не публикует отчеты о расходах на цели развития в открытом доступе на своих государственных сайтах и для использования преимущественно внутренней аудиторией. В отсутствие других публичных источников по СМР РФ соответствующие данные из баз ОЭСР используются «как есть» в политическом и экспертном дискурсе по обе стороны российской границы и становятся отправной точкой при формулировании выводов и рекомендаций.

Базируясь на их анализе, представители Секретариата ОЭСР, к примеру, на упомянутом семинаре весьма настойчиво рекомендовали России начать отчитываться по СМР не в агрегированной форме, а с детализацией по отдельным проектам. Для оценки целесообразности следования этому совету необходимо, однако сначала выявить наиболее очевидные лакуны и нестыковки в имеющейся отчетности «базовой комплектации».

## Основные лакуны и нестыковки

Фрагментарность статистических данных характерна, по сути, для всех видов российского СМР. Не ставя задачи показать каждый неучтенный в официальной отчетности рубль, считаем критически важным обрисовать все грани проблемы, которая почти всегда описывается только применительно к ОПР, причем двусторонней, тогда как помощь на многосторонней основе, и особенно потоки помимо ОПР (как государственные, так и частные), никак не затрагиваются. Между тем сегодня необходимо оценивать всю совокупность средств, выделяемых на цели развития.

Ниже мы обозначим пять основных «проблемных» аспектов российской официальной отчетности по СМР, представленной в базах ОЭСР.

### Первая проблема — учет менее чем половины категорий двусторонней помощи

Российская Федерация предоставляет статистические данные только по взносам в основной бюджет НПО, других негосударственных организаций, государственно-частных партнерств (ГЧП), а также по мероприятиям проектного типа и списанию задолженности, оставляя пустыми большинство граф (пять из восьми) с укрупненными категориями двусторонней помощи, на которые в государствах-членах КСР ОЭСР в последние годы приходилось около 1/3 помощи (Таблица 3).

В действительности у России есть за что отчитываться по каждой из них, досконально следуя при этом методическим указаниям ОЭСР.

Так, например, по графе «Направление экспертов и иная техническая помощь» можно

**Таблица 3. СТРУКТУРА ДВУСТОРОННЕЙ ОПР: РОССИЯ VS СТРАНЫ — ЧЛЕНЫ КСР ОЭСР**  
(по данным базы ОЭСР, фактически предоставленная помощь, в текущих ценах, млн долл., %)

Категория помощи	Российская Федерация		Страны — члены КСР ОЭСР	
	объемы двусторонней ОПР (млн долл.)	доля в объеме двусторонней ОПР (%)	объемы двусторонней ОПР (млн долл. )	доля в объеме двусторонней ОПР (%)
1015: I.A. ДВУСТОРОННЯЯ ОПР (ПО ВИДАМ ПОМОЩИ)	693	100	103 293	100
1100: I.A.1. Прямая поддержка бюджета	0	0	2499	2,4
1200: I.A.2. Взносы в основной бюджет организаций и совместные программы и фонды	0,01	0,001	3594	3,5
1210: I.A.2.1. Взносы в основной бюджет НПО, других негосударственных организаций, ГЧП	0,01	0,001	3594	3,5
1220: I.A.2.2. Взносы в целевые программы и фонды, управляемые международными организациями	0	0	20 138	19,5
1230: I.A.2.3. Совместное целевое финансирование	0	0	810	0,8
1300: I.A.3. Мероприятия проектного типа	268	39	46 428	44,9
1400: I.A.4. Направление экспертов и иная техническая помощь	0	0	5587	5,4
1500: I.A.5. Выплата стипендий и иные расходы на обучение в странах-донорах	0	0	3590	3,5
1600: I.A.6. Списание задолженности	425	61	52	0,1
1700: I.A.7. Административные издержки (не учтенные иным способом)	0	0	8466	8,2
1800: I.A.8. Другие расходы в стране-доноре	0	0	9994	9,7
1810: I.A.8.1. Повышение осведомленности о проблемах международного развития	0	0	360	0,3
1820: I.A.8.2. Расходы на беженцев в странах-донорах	0	0	9636	9,3

Источник: OECD.Stat. Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>

и нужно учитывать расходы на командировки государственных служащих в представительства Министерства иностранных дел и Россотрудничества в развивающихся странах и проведение на местах ориентированных на развитие мероприятий социаль-

ного и культурного характера, соответствующие расходы российских государственных корпораций (например, Росатом), а также расходы российских государственных бюджетных образовательных учреждений и учреждений науки на командировки за счет

направляющей стороны и средств, выделяемых в виде грантов Российского фонда научных исследований (РФФИ), Российского научного фонда (РНФ), субсидий Министерства науки и высшего образования с целью проведения полевых исследований, в том числе археологических раскопок в развивающихся странах, привлечения исследователей из стран — реципиентов ОПР.

По графе «Выплата стипендий и иные расходы на обучение в странах-донорах» российские ведомства могут просто аккумулировать данные о бюджетных расходах на обучение граждан из стран — реципиентов ОПР в российских образовательных учреждениях, в первую очередь — высшего образования. Напомним, соответствующая государственная квота в последние годы составляла 15 тыс. человек, а совсем недавно была увеличена вдвое — до 30 тыс. обучающихся. Грубые подсчеты усредненных затрат на обучение одного иностранного студента по программам высшего образования — с учетом отраслевых и территориальных корректирующих коэффициентов — позволяют сделать вывод, что объем недоучтенных в российской официальной отчетности по ОПР расходов по соответствующей категории может составлять минимум 70-100 млн долл. В доленом отношении (порядка 6-8%) это значительно больше, чем средний показатель по КСР ОЭСР (3,5%), хотя и в разы меньше, чем, например, в Польше (37%), превратившей выдачу стипендий иностранным гражданам в ключевой инструмент мягкой силы, использование которого приносит заметные плоды — в том числе и в сопредельных с РФ Беларуси и Украине. Глядя на текущую отчетность России по ОПР, представленную в базах ОЭСР, любой иностранец может подумать, что РФ не вкладывает никакие средства в это направление. Это будет противоречить действительности, но российская сторона будет попросту лишена возможности оспорить это, опираясь на официально подтвержденные международные данные.

По графе «Административные издержки» Россия имеет полное право «показать» расходы на обеспечение деятельности тех подразделений федеральных органов исполнительной власти (Россотрудничество, Министерство иностранных дел, Министерство финансов, Министерство экономического развития и др.), которые курируют реализацию государ-

ственных программ, связанных с содействием международному развитию, предоставлением экономической, технической или гуманитарной помощи, а также отдельных сотрудников зарубежных представительств Россотрудничества, загранучреждений МИД, включая представительства РФ при различных межправительственных организациях. Соответствующие расходы вполне могут подаваться российской стороной в ОЭСР в агрегированной форме без ущерба для национальной безопасности.

По графе «Другие расходы в стране-доноре» установленным ОЭСР критериям ОПР в части расходов на повышение осведомленности о проблемах международного развития может соответствовать, в частности, финансирование реализации информационно-коммуникационных стратегий министерств и ведомств, которые участвуют в реализации государственной политики РФ в области СМР. В первую очередь речь идет о Россотрудничестве, МИД, Министерстве финансов (и др.), в частности, о расходах на создание и техническую поддержку информационных ресурсов по тематике СМР. В эту же категорию могут попадать и расходы федеральных органов исполнительной власти, а также государственных корпораций РФ на организацию различного рода специализированных учебных программ (включая программы повышения квалификации) и публичных мероприятий (круглых столов, симпозиумов, пресс-конференций, презентаций и т.п.) по тематике международного развития и СМР, желательно открытых для прессы, с последующим распространением данной информации в СМИ.

Не отражают реальность и нулевые значения в официальной отчетности РФ по ОПР в графе «Расходы на беженцев в странах-донорах», что не только ведет к преуменьшению количественного вклада РФ в гуманитарное содействие, но и создает совершенно необязательные имиджевые риски.

По нашим самым консервативным оценкам, совокупный объем расходов на оказание помощи по двусторонним каналам, которые точно недоучтены в российской отчетности по ОПР, предоставляемой в ОЭСР, составляет не менее 200 млн долл. (1/6 от ее общего объема). Эти данные не учитывают, например, помощь Абхазии и Южной Осетии, которые не

**Таблица 4. Объемы и структура ОПР, предоставляемой РФ на многосторонней основе (по данным базы ОЭСР, 2010–2019 гг., фактически предоставленная помощь, млн долл., в текущих ценах)**

Категория помощи	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1010: I. СОВОКУПНАЯ ОПР	472	479	465	714	876	1161	1258	1190	999	1227
1015: I.A. Двусторонняя ОПР	302	240	215	362	660	902	767	734	628	693
11220: I.A.2.2. Взносы в целевые программы и фонды, управляемые международными организациями	122	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2100: I.B.1. Взносы в основной бюджет многосторонних организаций	170	239	250	352	216	259	491	456	371	534
<i>Справочно</i>										
Доля взносов всех типов в многосторонние организации в общем объеме ОПР	36%	50%	54%	49%	25%	22%	39%	38%	37%	44%

Источник: OECD DAC Statistics Database. Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>

включены КСР ОЭСР в список стран — реципиентов ОПР и статус которых в сколько-нибудь обозримом будущем не изменится.

#### Вторая проблема — системные ошибки в отчетности по помощи, оказываемой на многосторонней основе<sup>4</sup>

Баланс между многосторонней и двусторонней помощью — один из важнейших элементов структуры ОПР, позволяющей судить о мотивации донора и его видении оптимальных способов достижения национальных интересов посредством ее предоставления. На протяжении 2010-х гг. и российские, и зарубежные специалисты внимательно отслеживали ежегодные изменения соответствующей пропорции, высчитывая ее по базе ОЭСР, чтобы распознать траекторию развития российского СМР (Таблица 4). Но никакой аналитической ценности, к сожалению, эти выкладки, публикуемые в том числе и самим Секретариатом ОЭСР в составе ежегодных Отчетов о сотрудничестве в целях развития<sup>5</sup>, не имели.

Причина проста — Министерство финансов РФ предоставило информацию по целевым взносам в специальные фонды и программы, учреждаемые многосторонними организациями и имеющие четко определенный секторальный, тематический или географический фокус (то есть по так называемой «много-двусторонней помощи»), лишь единожды — за 2010 г. Во все остальные годы в соответствующей графе обнаруживаются нулевые значения, а вся без исключения помощь, предоставляемая на многосторонней основе, отображается в разделе «Многосторонняя ОПР» — то есть как «чистая многосторонка» — взносы в основной бюджет «сертифицированных» КСР ОЭСР многосторонних организаций<sup>6</sup>.

Однако в реальности большая часть этих средств представляет собой, напротив, целевые взносы в специальные программы и фонды ООН и Всемирного банка, что вполне соответствует глобальному тренду на «билатерализацию многосторонней помощи», наблю-

<sup>4</sup> Описание проблем, связанных с предоставлением российской помощи на многосторонней основе, в данном параграфе обобщает выводы, изложенные автором в главе «Логика и динамика взаимодействия России с многосторонними институтами в области содействия международному развитию» в коллективной монографии «Российская и китайская помощь странам Азии и Африки: сравнительный анализ и перспективы координации» под редакцией Д.А.Дегтерева и Ли Янь, планируемой к выходу весной 2021 г.

<sup>5</sup> Development Cooperation Report 2020. Development Cooperation Profiles: Other official providers reporting at the aggregate level to the OECD. Russia // OECD. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp\\_=\\_b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIIO=oeecd&itemContentType=chapter#section-d1e44716](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp_=_b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIIO=oeecd&itemContentType=chapter#section-d1e44716)

<sup>6</sup> «Сертификация» осуществляется посредством включения в отдельный список международных организаций (включающий многосторонние учреждения, международные НПО, сетевые структуры и государственно-частные партнерства), взносы в которые могут учитываться в качестве ОПР. Такой список обновляется ежегодно Рабочей группой по статистическому учету расходов на развитие КСР ОЭСР. Предложения по внесению изменений в этот список вносятся либо отдельными странами — членами КСР ОЭСР либо - в исключительных случаях - Секретариатом КСР, и уже затем одобряются членами на основе консенсуса. В зависимости от профиля организации взносы в основной бюджет могут учитываться либо полностью, либо частично - в соответствии с определенным понижающим коэффициентом.



**Таблица 5. Сопоставление данных по обязательным и добровольным взносам в основной бюджет, а также целевым взносам в структуры системы ООН в 2018 г., представленных в статистике ООН и ОЭСР (млн долл.)**

Показатель	Итого (взносы в основной бюджет + целевые взносы)	
	без учета понижающих коэффициентов ОЭСР <sup>7</sup>	с учетом понижающих коэффициентов ОЭСР
Итого (по данным ООН)	185 379	162 619
Итого (по данным ОЭСР)		104 710
Расхождение между данными ОЭСР и данными ООН		-57 909

Источник: ООН<sup>8</sup>, ОЭСР<sup>9</sup>.

даемому в последние годы. «Много-двусторонняя помощь» составляла около 40% от «чистой многосторонки» и уже почти 12% от всей ОПР (по государствам — членам КСР ОЭСР).

Из-за указанной «системной ошибки» доля «чистой» многосторонней помощи оказывается искусственно завышенной в сравнении со средним показателем по КСР ОЭСР, который составляет около 30%. На деле — если произвести необходимый пересчет — Россия оказывается гораздо ближе в этом отношении к «традиционным» донорам, чем может показаться на первый взгляд.

### Третья проблема — фрагментарность данных по многосторонней помощи РФ в базах ОЭСР

Сопоставление данных по помощи, направляемой РФ по каналам Группы Всемирного банка и агентств ООН и региональных банков развития (в частности — Азиатского банка инфраструктурных инвестиций), которые отражены в базах ОЭСР, с теми, которые указаны в отчетах самих международных организаций, выявляет существенные расхождения. В некоторые годы их объем может достигать сотен миллионов долларов.

Так, например, совершенно необъяснимым образом занижаются данные по объемам многосторонней помощи, направляемой

через структуры системы ООН. Эту проблему можно выявить при сопоставлении данных, представленных в статистике ОЭСР и ООН соответственно (Таблица 5).

### Четвертая проблема — отсутствие в отчетности данных по взносам в Новый банк развития и евразийские финансовые институты

Отнюдь не все организации, в которые Российская Федерация осуществляет крупные взносы, «сертифицированы» КСР ОЭСР в качестве каналов трансфера средств ОПР, а это означает отсутствие у российской стороны возможности как-либо отражать такие взносы в отчетности, сдаваемой в ОЭСР. К организациям, не имеющим такого «сертификата», в частности, следует отнести:

- *Новый банк развития* (ранее — Банк развития БРИКС). Этот банк был учрежден в 2014 г. на саммите БРИКС в г. Форталеза; взнос России, как и других четырех государств-участников объединения, в оплаченный капитал Банка составляет 2 млрд долл., из которых в 2016-2020 гг. было предоставлено около 1,65 млрд долл.<sup>10</sup> (0,6 млрд долл. в 2016 г., 0,4 млрд долл. в 2017 г., 0,3 млрд долл. в 2018 г. и 0,35 млрд долл. в 2020 г.<sup>11</sup>);
- *Евразийский банк развития* (ЕАБР). Он был учрежден РФ и Казахстаном в 2006 г.; позже

<sup>7</sup> Коэффициенты изначально предлагаются самими многосторонними организациями при подаче заявок на внесение в список, исходя из доли выделяемых ресурсов, соответствующих критериям ОПР, а затем утверждаются или корректируются — при необходимости — Секретариатом ОЭСР.

<sup>8</sup> 2020 Secretary-General's report on the implementation of the QCPR. Statistical Annex on 2018 funding data. Table A-4- Contributions for operational activities by United Nations funds to programme countries, core and non-core resources // UN. 2018. URL: <https://www.un.org/ecosoc/en/content/2020-secretary-general's-report-implementation-qcpr>

<sup>9</sup> OECD.Stat. Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] // OECD. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>

<sup>10</sup> Annual Report 2018. Notes to the Financial Statements for the period from January 20, 2017 to December 31 // New Development Bank. 2018. URL: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/11/NDB\\_ARA\\_pages.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/11/NDB_ARA_pages.pdf)

<sup>11</sup> Составлено на основе: Independent Auditor's Report and Financial Statements for 2016-2019; Condensed Financial Statements for the nine months ended 30 September 2020 // New Development Bank. URL: <https://www.ndb.int/data-and-documents/financial-statements/financial-statements-ndb/>

участниками стали также Армения и Таджикистан (2009 г.), Беларусь (2010 г.) и Киргизия (2011 г.). ЕАБР наделен функциями Управляющего средствами Евразийского фонда стабилизации и развития; объем инвестиционного портфеля банка составил в 2019 г. 4,3 млрд долл.; в стадии финансирования в государствах-участниках находятся уже более 100 проектов<sup>12</sup>.

- *Евразийский фонд стабилизации и развития* (ЕФСР). Совокупный объем взносов РФ в ЕФСР с 2010 г. составил 2,558 млрд долл. Последний взнос в размере 260 млн долл. был сделан в 2016 г., что превысило объем взносов во все многосторонние банки развития, отраженный в статистике ОЭСР по ОПР РФ за соответствующий год.

В общей сложности, по нашим оценкам, объемы российской многосторонней помощи, недоучтенной по тем или иным основаниям, в отдельные годы могли составлять около миллиарда долларов, что сопоставимо с совокупными объемами российской ОПР за 2019 г., отраженными в базе ОЭСР. С одной стороны, это говорит о правомерности озвученного с.н.с. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ Ю.К. Зайцевым тезиса «о сохранении приоритетности использования международных институтов в качестве механизмов предоставления ОПР»<sup>13</sup>, пусть и сделанного на основе исключительно данных КСР ОЭСР — без учета всех нюансов и расхождений, которые мы описали. С другой — позволяет рассматривать данную заместителем начальника Управления экономического сотрудничества Россотрудничества М.О. Ермоловым оценку текущей доли помощи, предоставляемой на многосторонней основе, в 70%<sup>14</sup> как весьма близкую к реальному положению дел.

#### Пятая проблема — отсутствие данных по потокам помимо ОПР

ОПР, напомним, — лишь один из пяти элементов в матрице потоков ресурсов в развивающиеся страны, используемой ОЭСР. В ряде государств Западной Европы (Нидер-

ланды, Швейцария, Испания), Северной Америки (США) и Восточной Азии (Республика Корея и Япония), частные компании которых активно инвестируют за рубеж, доля ОПР составляет лишь от 1/5 до 1/3 от общего объема СМР. Однако в структуре российского содействия развитию доля этих потоков кратно выше и составляет, по консервативным оценкам, более 90% (а ОПР — лишь 10%).

Это значение рассчитано с учетом только потоков, которые отслеживаются/учитываются ОЭСР (другие официальные потоки, экспортные кредиты с государственной поддержкой, частные коммерческие потоки и частные гранты), и не включает другие многомиллиардные финансовые трансферты, которые осуществляются с территории России по официальным и частным каналам (в их числе, например, поставки энергоносителей по льготным ценам и другие торговые преференции для стран СНГ или денежные переводы физических лиц — граждан развивающихся стран — из РФ).

Отсутствие данных в соответствующих графах в базах ОЭСР, конечно, не отражает реальность. Как и в случае с ОПР, России есть чем отчитаться по каждой из четырех других категорий потоков помимо ОПР (см. Таблицу 6).

Сегодня официальная статистика нужной степени детализации доступна по крайне ограниченному спектру категорий потоков — покупке Центральным банком РФ ценных бумаг стран — реципиентов ОПР и международных организаций, а также прямым и портфельным инвестициям российских субъектов внешнеэкономической деятельности, которые регулятор систематически отслеживает. Данные публикуются на сайте ЦБ РФ в разделе «Статистика внешнего сектора»<sup>15</sup>.

Информация по остальным потокам крайне фрагментарна. Это касается в том числе и данных об объемах государственных финансовых и экспортных кредитов развивающимся странам, которые размещаются только в секретных приложениях к зако-

<sup>12</sup> Инвестиции в развитие и интеграцию. Годовой отчет 2019 // Евразийский банк развития. 08.07.2020.

<sup>12</sup> URL: [https://eabr.org/upload/iblock/b51/EABR\\_AR\\_2019\\_2020\\_08\\_07.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/b51/EABR_AR_2019_2020_08_07.pdf)

<sup>13</sup> Зайцев Ю.К. Новые вызовы для российской внешней помощи в контексте достижения целей устойчивого развития / Ю.К. Зайцев // Вестник международных организаций. - 2020. - Т.15. - №.1. - С. 67.

<sup>14</sup> Ермолов М.О. Основные подходы к учету расходов на помощь развитию ОЭСР и Российской Федерации // Юг: путь к экономической независимости / М.О. Ермолов; под общ. ред. А.Н. Захарова, А.С. Булатова — Москва: МГИМО-Университет, 2019. — С. 39.

<sup>15</sup> Статистика внешнего сектора // Центральный банк РФ. URL: [https://www.cbr.ru/statistics/macro\\_itm/svs/](https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/)

**Таблица 6. Российское СМР помимо ОПР: СТАТИСТИКА VS РЕАЛЬНОСТЬ**

Вид потоков	Декларировано перед ОЭСР за 2019 г. (млн долл.)	Фактическая деятельность, отвечающая утвержденным ОЭСР критериям
Другие официальные потоки (ДОП)	–	<p>Предоставление государственных финансовых и экспортных кредитов странам — реципиентам ОПР (пример — кредит на строительство АЭС «Кундалум» в Индии — 3,4 млрд долл. (2016));</p> <p>государственная поддержка частных компаний-экспортеров (через АО «ЭКСАР»), поставляющих товары и услуги в страны — реципиенты ОПР;</p> <p>покупка ЦБ РФ ценных бумаг КНР и других стран — реципиентов ОПР;</p> <p>покупка ЦБ РФ ценных бумаг международных организаций, «сертифицированных» КСР ОЭСР в качестве каналов трансфера ОПР</p>
Экспортные кредиты с господдержкой (ЭК-ГП)	–	<p>Выдача экспортных кредитов и гарантий ВЭБ.РФ;</p> <p>выдача кредитов, вложения в облигации и гарантийная поддержка по линии Росэксимбанка компаний, поставляющих товары и услуги в страны-реципиенты ОПР;</p> <p>выдача экспортных кредитов российскими банками под страховое покрытие АО «ЭКСАР» для финансирования поставок товаров и услуг в страны-реципиенты ОПР</p>
Частные коммерческие потоки (ЧКП)	–	<p>Прямые инвестиции российских субъектов внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в страны — реципиенты ОПР;</p> <p>портфельные инвестиции российских субъектов ВЭД (участие в капитале + вложения в долговые инструменты) в страны — реципиенты ОПР</p>
Частные гранты (ЧГ)	–	<p>Реализация гуманитарных программ, реализуемых АНО «Русская гуманитарная миссия», Фондом поддержки гуманитарных и просветительских инициатив «Соработничества» и другими организациями в странах — реципиентах ОПР, из средств частных пожертвований</p> <p>сборы гуманитарной помощи для стран — реципиентов ОПР, затронутых конфликтами и стихийными бедствиями, организуемые российскими НПО (например, Московским отделением Императорского православного палестинского общества (ИППО) для Сирии)</p> <p>Расходы частных российских компаний, не имеющие коммерческой направленности (проекты в сфере корпоративной ответственности в странах присутствия и расходы на оплату обучения специалистов из этих стран в российских вузах (ПАО «Лукойл Оверсиз», РУСАЛ и др.); поставки средств индивидуальной защиты и медикаментов за рубеж в рамках помощи в борьбе с пандемией COVID-19 и т.п.).</p>

нам о федеральном бюджете. Как следствие, исследователям приходится использовать косвенные источники, в частности, данные Всемирного банка о задолженности развивающихся стран с разбивкой по отдельным кредиторам. Из них следует, что по состоянию на конец 2019 г. более 30 развивающихся

стран были должны России по двусторонним займам почти 22,9 млрд долл. При этом среди крупнейших суверенных кредиторов Россия занимает пятое место в мире — после Китая (149,1 млрд долл.), Японии (107,1 млрд долл.), Германии (28,3 млрд долл.) и Франции (27,3 млрд долл.). Полный список развиваю-

щихся стран, имеющих задолженность перед Россией по ранее выданным кредитам, представлен в Таблице 7.

По нашим самым консервативным подсчетам, сделанным по открытым источникам, совокупный объем ресурсов по всем четырем категориям СМР помимо ОПР может в отдельные годы составлять порядка 20 млрд долл. в год (без учета обратных поступлений по выданным ранее кредитам, погашения ценных бумаг и т.п., объем которых не поддается оценке). Это даже превышает оценки реального объема российского СМР, сделанные с учетом объемов денежных переводов трудовых мигрантов и внешнеторговых преференций<sup>16</sup>.

### Отладка системы: старые и новые императивы

Организация статистического учета на протяжении многих лет является одной из главных болевых точек российского СМР. Учет расходов на цели СМР полностью скрыт от посторонних глаз и предметно публично не обсуждается. Явный дефицит информации закономерно рождает и гражданские инициативы, призванные придать российским усилиям большую публичность через освещение их в информационном пространстве. Пожалуй, наиболее ярким примером в данном отношении может быть созданный в 2020 г. основателями проекта «Гуманитарный монитор» интерактивный онлайн-портал «Гуманитарная карта»<sup>17</sup>, организованный на принципах краудсорсинга.

Российские власти признают наличие системной «уязвимости», связанной с организацией статистического учета, и проведение указанного семинара Россотрудничества в партнерстве с ОЭСР — лучшее тому подтверждение. Потребность в изменении качества базовой отчетности РФ по СМР действительно назрела. Помимо очевидного вневременного дивиденда — отражения реального вклада страны в мировое развитие, соответствующего ее международному весу и влиянию, — есть целый ряд новых побудительных мотивов и условий для ускорения этого процесса.

**Таблица 7. Объемы задолженности развивающихся стран перед Российской Федерацией, по состоянию на конец 2019 г., по данным Всемирного банка (млн долл.)**

№ п/п	Страна	Объем задолженности (млн долл.)
1	Беларусь	8109
2	Бангладеш	2417
3	Венесуэла	1839
4	Индия	1718
5	Вьетнам	1620
6	Йемен	1097
7	Афганистан	849
8	Сербия	769
9	Украина	606
10	Сирия	525
11	Египет	495
12	Камбоджа	458
13	Сомали	418
14	Армения	399
15	Лаос	287
16	Индонезия	181
17	Мозамбик	166
18	Эфиопия	162
19	Замбия	146
20	Эквадор	112
21	Турция	112
22	Азербайджан	110
23	Шри-Ланка	94
24	Пакистан	68
25	Мадагаскар	53
26	Грузия	51
27	Молдова	34
28	Узбекистан	24
29	Танзания	20
30	Черногория	10
31	Албания	8
32	Алжир	7,8
33	Судан	7,6
34	Марокко	0,1
	<b>ИТОГО:</b>	<b>22 972</b>

Источник: World Bank. Databank. International Debt Statistics. URL: <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>

<sup>16</sup> Ермолов М.О. Основные подходы к учету расходов на помощь развитию ОЭСР и Российской Федерации / М.О. Ермолов // Юг: путь к экономической независимости. Под общ. ред. А.Н. Захарова, А.С. Булатова. — Москва: МГИМО-Университет, 2019. — С. 39.

<sup>17</sup> Гуманитарная карта // Гуманитарный монитор. URL: <https://www.russianassistance.ru/about/>



Таблица 8. СТРУКТУРА ТОССД

БЛОК 1: Трансграничные потоки		БЛОК 2: Вклад в предоставление международных общественных благ и борьбу с глобальными вызовами
ОПР	Данные аккумулируются в полном объеме	Данные пока не аккумулируются
ДОП	Данные аккумулируются частично	
Ресурсы, предоставляемые в рамках трехстороннего сотрудничества и сотрудничества по линии Юг-Юг		
Инструменты мобилизации ресурсов частного сектора		

Источник: TOSSD Reporting Instructions. February 2020. URL: [http://www.oecd.org/dac/tossd/TOSSD%20Reporting%20Instructions\\_February%202020.pdf](http://www.oecd.org/dac/tossd/TOSSD%20Reporting%20Instructions_February%202020.pdf)

Во-первых, Россия уже приступила к составлению Добровольных национальных обзоров достижения Целей устойчивого развития (ЦУР) ООН. Первый такой обзор был подготовлен Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в партнерстве с ключевыми российскими министерствами и ведомствами в 2020 г.<sup>18</sup> В качестве данных об объемах вклада РФ в мировое развитие использовались официальные данные по ОПР, предоставляемые Министерством финансов, что вполне ожидаемо, однако без упоминания о других ресурсах, соответствующих критериям ОПР, которые могут быть учтены дополнительно, или о других официальных потоках. Не были приведены данные и о прямых инвестициях, хотя они отдельно упомянуты в одном из индикаторов, относящихся к ЦУР №17 (17.3).

Во-вторых, совсем недавно была разработана новая статистическая метрика «Совокупное официальное содействие устойчивому развитию» (*Total Official Support for Sustainable Development* — TOSSD, ТОССД). Ее предлагается сделать элементом Системы глобальных показателей достижения ЦУР в 2022 г.

ТОССД включает в себя все потоки ресурсов, которые имеют государственную поддержку и нацелены на обеспечение устойчивого развития в развивающихся странах, а также поддержку факторов развития и/или борьбу с глобальными вызовами на региональном

и глобальном уровнях. При этом структура ТОССД весьма существенно отличается от структуры потоков, описываемых «стандартной» классификацией ОЭСР (Таблица 8).

Предполагается, что все данные по ТОССД могут предоставляться с детализацией по мероприятиям, но в отдельных случаях агрегирование данных признается допустимым — в целях уменьшения объема отчетности и количества записей.

Доноры уже начали формировать отчетность по новому стандарту. Первые данные были собраны и предоставлены в ОЭСР в начале 2021 г. (за 2019 г.). Внедрение данной метрики, существенно более комплексной и сложной, предъявляет еще более высокие требования к статистическому учету соответствующих потоков СМР. И в этой связи представляется вполне закономерным, что Россия в лице Министерства экономического развития в марте 2021 г. присоединилась к Международной рабочей группе по ТОССД в качестве наблюдателя.

Наконец, в-третьих, в последние годы наблюдалась явная стагнация глобальных потоков ОПР, которая, скорее всего, продлится и далее на фоне долговременных последствий «коронакризиса». Если не ограничиваться рамками ОПР, картина выглядит еще более удручающей. Дефицит ресурсов, необходимых для достижения ЦУР, который составлял до пандемии 2,5 трлн долл., вырос на 70% и теперь

<sup>18</sup> Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/DNO.pdf>

оценивается в 4,2 трлн долл.<sup>19</sup> В новых условиях ведущие мировые доноры, включая Россию, будут сталкиваться с очевидными сложностями при выделении крупных объемов средств на оказание помощи другим странам. А это означает, что учет недоучтенных, но реально предоставляемых донорами средств обретет дополнительную политическую значимость.

## Рекомендации

С учетом всего сказанного наиболее целесообразными видятся следующие меры:

- 1) сделать реформирование системы статистического учета потоков СМР в РФ одним из приоритетных направлений деятельности Межведомственной комиссии по вопросам СМР;
- 2) сформировать рабочую группу по вопросам статистического учета расходов на СМР из числа представителей органов исполнительной власти и экспертного сообщества — с целью уточнения перечня релевантных кодов бюджетной классификации и разработки проекта отдельного нормативно-правового акта, устанавливающего порядок сбора данных и составления соответствующей отчетности;
- 3) выделить в рамках соответствующих госпрограмм средства на сбор статистических данных по государственным расходам, отвечающим критериям ОПР и ДОП, в каждом из основных министерств и ведомств, к чьей сфере компетенции относятся релевантные расходы;
- 4) организовать полноценную программу повышения квалификации для сотрудников органов исполнительной власти по методологическим аспектам статистического учета данных по СМР по «стандартной» методике ОЭСР и по методике ТОССД;
- 5) до получения зримых результатов по укреплению потенциала министерств и ведомств в области статистического учета расходов на содействие развитию в соответствии с методологией ОЭСР обеспечить привлечение экспертов в области СМР к проведению экспертизы отчетности перед отправкой данных в ОЭСР;
- 6) включить в процесс оптимизации сбора данных по государственным и частным потокам СМР, аккумулируемых ОЭСР, такие организации, как ЦБ РФ, ВЭБ.РФ и АО «Российский экспортный центр»;
- 7) содействовать внесению НБР, ЕАБР и ЕФСР в список «сертифицированных» для трансфера ОПР многосторонних организаций;
- 8) организовать уточнение данных по российскому СМР за предыдущие годы — в том числе и с целью создания возможностей для проведения межстрановых сопоставлений, которых сегодня лица, принимающие решения, а также эксперты в РФ и за рубежом попросту лишены;
- 9) рассмотреть возможность одновременного составления двух вариантов отчетности по СМР. «Узкий» вариант может составляться в полном соответствии с методологией ОЭСР и предоставляться в эту организацию для придания международной легитимности претензиям РФ на особую роль в СМР и использоваться при подготовке Добровольного национального обзора по достижению ЦУР ООН. «Расширенный» же вариант (учитывающий в том числе помощь странам, не включенным ОЭСР в список реципиентов ОПР — в первую очередь, Абхазии и Южной Осетии, — объемы торговых преференций странам СНГ, денежные переводы трудовых мигрантов из стран — реципиентов ОПР с территории РФ и т.п.) можно публиковать на русском и английском языках в открытом доступе для доведения до представителей донорского сообщества и стран-партнеров РФ информации об истинных масштабах российского вклада в мировое развитие;
- 10) выделить средства из государственного бюджета на поддержание отдельного электронного информационного ресурса, содержащего числовые и графические данные о российском СМР, — с целью повышения прозрачности деятельности РФ в данной сфере.

<sup>19</sup> Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021. A New Way to Invest for People and Planet // OECD.  
URL: <http://www.oecd.org/development/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2021-e3c30a9a-en.htm>

Приведенный список рекомендаций не следует считать исчерпывающим. Однако их выполнение должно помочь России занять место в международной иерархии стран-доноров, в большей степени соответствующее ее политическому и экономическому весу на мировой арене. Речь идет о перемещении из третьего десятка, где она сейчас находится, в Топ-10, а при сохранении темпов наращивания поддержки несырьевого экспорта (с целью доведения его до уровня 250 млрд долл. в год к 2024 г.) и роста объемов вложений в ценные бумаги развивающихся стран,

в первую очередь, КНР, — и о закреплении в высшем эшелоне.

Важно начать перестройку безотлагательно, чтобы позитивные изменения могли найти отражение в статистике по российскому СМР за 2020 г. Хотелось бы надеяться, что проведение Россотрудничеством в партнерстве с ОЭСР упомянутого международного семинара внесет свой вклад в формирование кумулятивного импульса, необходимого для преодоления обозначенных выше особенностей статистического учета и изменения ситуации к лучшему.



Российский совет  
по международным  
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283  
Факс.: +7 (495) 225 6284  
[welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)

119049, Москва,  
4-й Добрынинский переулок, дом 8

[russiancouncil.ru](http://russiancouncil.ru)