

# ПОМОЩЬ «ХРУПКИМ ГОСУДАРСТВАМ» СКВОЗЬ ПРИЗМУ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА

## ЛАБИРИНТ ОБЪЯСНИТЕЛЬНЫХ ГИПОТЕЗ\*

ВЛАДИМИР БАРТЕНЕВ  
МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

---

### Резюме

Запуск процессов политической трансформации в регионе Ближнего Востока и Северной Африки в ходе «Арабского пробуждения» придал новый импульс разработке проблематики «хрупких государств», занявшей видное место в политическом и экспертно-аналитическом дискурсе в 2000-х годах. Особенно перспективным направлением научного поиска представляется рассмотрение взаимодействия с государствами, временно утратившими устойчивость, с позиций риск-менеджмента. В категориях управления рисками в статье последовательно раскрыты ключевые дилеммы, с которыми сталкиваются внешние игроки при оказании содействия «хрупким государствам» и выборе параметров и механизмов вовлечения, таких как объемы помощи; продолжительность реализации программ и проектов; способ взаимодействия; финансовые инструменты; круг потенциальных поставщиков товаров и услуг; контрагент в стране-реципиенте; условия предоставления и приоритетные сектора. При описании дилемм сначала формулируются рабочие гипотезы, которые затем верифицируются с применением эмпирических данных. По результатам исследования сделан ряд выводов, определяющих потенциал, пределы и пути совершенствования методологии применения избранной аналитической призмы. *Во-первых*, показаны отсутствие вариантов, которые позволяли бы внешним игрокам одновременно минимизировать контекстуальные, программные и репутационные риски и максимизировать потенциальные политико-стратегические и экономические дивиденды, а также готовность доноров игнорировать риск-факторы под влиянием эгоистических интересов. *Во-вторых*, продемонстрировано, что наличие контрпримеров для всех рабочих гипотез есть следствие гетерогенности как группы «хрупких государств», отличающихся друг от друга в том, что касается детерминант, проявлений и последствий «хрупкости», так и сообщества доноров, которые, исходя из специфики своих долгосрочных национальных интересов, системы управления помощью и изменений внутриполитической и экономической конъюнктуры, зачастую по-разному оценивают риски взаимодействия с одними и теми же странами-партнёрами. *В-третьих*, показано, что для более успешного прохождения логического лабиринта и адекватного отображения современных реалий требуется соблюдение, по меньшей мере, трёх условий: 1) учёт усиления позиций нетрадиционных доноров и их влияния на стратегические расчёты стран Запада; 2) сбор максимально подробных данных о деятельности нетрадиционных доноров в «хрупких государствах», в том числе объёмах и структуре предостав-

---

\* Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

Дата поступления рукописи в редакцию: 17.08.2018

Дата принятия к публикации: 09.12.2018

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: vl\_bartenev@mail.ru

ляемой ими военной помощи и помощи в области безопасности, не учитываемых в статистике Комитета содействия развитию ОЭСР; 3) изучение представлений стран-реципиентов о рисках, связанных с получением помощи извне.

**Ключевые слова:**

хрупкие государства; государственная состоятельность; внешняя помощь; традиционные доноры; нетрадиционные доноры; содействие развитию; управление рисками; контекстуальные риски; программные риски; институциональные риски.

В последние годы в политологии наблюдается новый всплеск интереса к проблемам государственности и государственной состоятельности, импульс которому придаёт запуск процессов политической трансформации в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) [Наумкин 2015; Звягельская 2017; Кузнецов 2018; Fawcett 2017; Ali 2018]. Развернувшиеся на Арабском Востоке процессы многоэтапной и многоуровневой фрагментации государств-наций [Наумкин 2018], в которых академики В.Г. Барановский и В.В. Наумкин видят «катарсис всего предыдущего многовекового развития» [Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте, 2018: 6], одновременно отражают долгосрочные глобальные тренды [Звягельская, 2018] и порождают последствия, которые ощущаются далеко за пределами региона. Вовлекаясь в орбиту порождённых «Арабским пробуждением» конфликтов на стороне тех или иных сил, региональные и внерегиональные игроки уточняют свои интересы, формируют ситуативные коалиции, устанавливают значимые правовые прецеденты, ускоряя тем самым перестройку мирового порядка.

При изучении процессов развития отдельных политических общностей одним из ключевых остаётся вопрос о влиянии на них извне с использованием не только военных и дипломатических методов, но и посредством оказания помощи. При его рассмотрении в экспертно-аналитическом сообществе сегодня преобладает стремление не отстать от стремительно меняющейся конъюнктуры, в то время как попытки теоретического обобщения предпринимаются редко.

Цель данной статьи – абстрагироваться от чисто событийной канвы и подобрать ключи к пониманию дилемм, встающих перед внешними субъектами при оказании помощи политически неустойчивым развивающимся странам, в концептуально-теоретическом плане, с позиций риск-менеджмента. Однако прежде следует решить три вспомогательные задачи: определиться с содержанием терминов «государственная состоятельность» и «хрупкие государства», обозначить специфику внешней помощи как политического инструмента и идентифицировать ключевые риски, сопряжённые с её оказанием, а также способы управления ими.

1

Государственная состоятельность – амбивалентное понятие, о которое учёные сломали немало копий<sup>1</sup>. Например, в рамках трактовки, предложенной Стефано Бартолини, оно включает четыре атрибутивных признака: 1) организационные возможности для мобилизации ресурсов; 2) внешняя консолидация территории; 3) поддержание внутреннего порядка; 4) регулирующее вмешательство в экономическую и социальную сферы [Bartolini 2005]. Поскольку все атрибуты так или иначе связаны с осуществлением властных функций, целесообразно дополнить эту интерпретацию часто используемой в девелопменталистике триадой «полнота власти–потенциал–легитимность» (authority–capacity–legitimacy) [Grävingsholt et al. 2012], а также политически нейтральной категорией «стрессоустойчивость» (resilience), обозначающей «способность системы справляться с нарушениями, реорганизо-

<sup>1</sup> Подробнее см.: [Ильин 2008; Мелешкина 2011].

ываться в процессе изменения и сохранять в целом ту же функциональность, структуру, идентичность и механизм обратных связей» [Walker et al. 2004].

С точки зрения большинства доноров, многие развивающиеся страны не соответствуют критериям государственной состоятельности и представляют собой «хрупкие», «неустойчивые» государства (fragile states), которым следует помогать в приоритетном порядке, в том числе ввиду неизбежной концентрации в них бедности в обозримом будущем. Прочно вошедший в лексикон теоретиков и практиков содействия международному развитию (СМР) термин «хрупкие государства» между тем всё ещё завоёвывает право на то, чтобы считаться полноценной научной категорией. Оставляя за рамками историю понятия, рассмотренную ранее [Бартенев 2017], и учитывая все его недостатки, мы полагаем возможным использовать его, но в уточнённом значении. Под «хрупкими государствами» мы будем понимать те государственные образования, стрессоустойчивость которых снижена из-за отсутствия внутреннего консенсуса по вопросам осуществления властных функций и распределения общественных благ, но может быть восстановлена в ходе эндогенных политических процессов, допускающих содействие со стороны внешних сил.

Выбирая столь широкое толкование, мы вместе с тем исходим из комплексной, многомерной природы рассматриваемого явления и признаём, что государства, отвечающие обозначенным выше общим критериям, могут принципиально отличаться друг от друга в том, что касается причин и проявлений «хрупкости», а также её последствий на локальном, региональном и глобальном уровнях. В то же время данное определение подходит по нескольким причинам. Оно подчёркивает, *во-первых*, приоритет общественных ожиданий в самих государствах, а не предпочтений

внешних сил; *во-вторых*, преодолимость состояния «хрупкости»; *в-третьих*, тот факт, что содействие извне не является обязательным условием для восстановления стрессоустойчивости, а значит, может нести риски для этого процесса.

Тем не менее сегодня международная помощь — один из инструментов, посредством которого внешние игроки активно воздействуют на ход политических процессов в развивающихся странах. Она может оказываться как открыто, так и тайно и обретать повышенное значение в условиях, когда отсутствие внутреннего консенсуса по вопросам осуществления властных полномочий и распределения общественных благ перерастает в вооружённый конфликт. Предоставляя помощь, государство-донор стремится реализовать, в первую очередь, собственные, «эгоистические» политико-стратегические или экономические интересы, во вторую — гуманитарные, developmentalistские цели. Соотношение трёх этих базовых элементов<sup>2</sup> — политических императивов (включая обеспечение безопасности), экономических интересов и гуманитарных/developmentalistских мотивов — в стратегии оказания помощи варьируется от страны к стране, определяясь в том числе и особенностями её исторического пути (к примеру, наличия или отсутствия опыта управления колониями), менталитета того или иного народа и множеством других параметров<sup>3</sup>. Оно не остаётся заданным раз и навсегда и подвергается влиянию изменений международной обстановки, партийно-политических конфигураций в государстве-доноре и экономической конъюнктуры. Последнее обстоятельство особенно важно, ибо ресурсы внешней помощи — в силу того, что налогоплательщики и бенефициары находятся в разных странах [Jackson 2012] — «роскошь, которую государства могут позволить, только когда удовлетворены их более базовые потребности» [Dudley 1979: 564].

<sup>2</sup> Отдельные исследователи предлагают значительно более дробную их классификацию [Van der Veen 2011].

<sup>3</sup> Подробнее см., например: [Дегтерев 2012].

Всё это существенно усложняет задачу классификации доноров на основе любых параметров, которые выводятся аналитическим путем (например, по результатам сопоставления коэффициентов корреляции между теми или иными характеристиками стран-реципиентов и объёмами предоставляемой им помощи), а не исходя из формальных критериев. К последним, в частности, можно отнести членство страны, оказывающей помощь, в Комитете содействия развитию (КСР) ОЭСР, которое отражается в закрепившемся в девелопменталистике разделении доноров на «традиционных», входящих в этот привилегированный клуб, и «нетрадиционных», предпочитающих от него дистанцироваться, что, впрочем, не отменяет гетерогенности каждой из двух подгрупп. Более того, на уровне программы помощи для каждой отдельной страны складывается уникальная комбинация трёх типов мотивации, что влияет и на оценку рисков взаимодействия с ней.

Понятие «риск» как сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятного события имеет стержневое значение во многих областях, и сфера СМР в данном случае не исключение. ОЭСР обозначает три основных типа взаимозависимых рисков, с которыми сталкивается любой донор:

1) *контекстуальные риски*, связанные с возможностями утраты государством-реципиентом состоятельности, возобновления вооружённого конфликта, возникновения гуманитарного или экономического кризиса, стихийного бедствия — доноры практически не могут их контролировать, но могут постараться смягчить эффективным (результативным с точки зрения улучшения ситуации в стране-партнёре) оказанием помощи;

2) *программные риски*, обусловленные вероятностью недостижения программами помощи заявленных целей вследствие недостаточно глубокого понимания локаль-

ного контекста, управленческих ошибок или причинения вреда вмешательством;

3) *институциональные риски* для организации, предоставляющей помощь, включая риски безопасности, фидуциарные риски (риски нецелевого расходования средств или отсутствия прозрачности в их распределении) и репутационные, возникающие в том числе при взаимодействии с реципиентами, целесообразность содействия которым ставится под сомнение внутри страны-донора<sup>4</sup>.

Приведённая типология, хотя и полезная, несколько упрощает реальность. Построенная девелопменталистами для «коллег по цеху», она закономерно оставляет за скобками эгоистические интересы донора и обстоятельства, способные препятствовать их реализации. В научном плане задача воспроизведения реальной оценки рисков может быть решена только при условии придания такого рода обстоятельствам значения, сопоставимого с рисками указанных трёх типов.

Две ключевые характеристики — вероятность реализации и масштаб потенциального ущерба — позволяют ранжировать риски и искать оптимальную стратегию управления ими. При этом круг возможных вариантов действия в сфере внешней помощи несколько уже, чем в вопросах инвестирования. Он включает в себя такие варианты поведения, как избегание рисков, их профилактика, разделение с партнёрами, трансферт/делегирование и, наконец, принятие остаточного риска.

В случае принятия принципиального решения о направлении помощи в «хрупкое государство» донор, как и в случае с любыми другими странами-партнёрами, должен определиться со следующими ключевыми параметрами: 1) объёмы помощи; 2) продолжительность реализации программ и проектов; 3) способ взаимодействия; 4) финансовые инструменты; 5) «связанность» — ограничения на круг потенциальных поставщиков товаров и услуг; 6) контрагент

<sup>4</sup> OECD. Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? Paris.: OECD Publishing, 2012. P. 24–27.

в стране-реципиенте; 7) условия предоставления; 8) приоритетные сектора.

Далее в статье будут последовательно разобраны дилеммы, возникающие в отношении каждого из указанных параметров при взаимодействии с «хрупкими государствами» как специфической категорией реципиентов, характеризующейся сниженной стрессоустойчивостью. Вначале на основе ряда дедуктивных умозаключений будут сформулированы гипотезы в отношении рисков, а затем осуществлена их верификация с помощью эмпирических данных<sup>5</sup>.

Предложенная методология решения исследовательской задачи является оригинальной как для российских, так и зарубежных исследований в области СМР. Это позволяет рассчитывать на получение новых научных результатов, что особенно актуально в условиях расширения масштабов взаимодействия России государствами с затронутыми процессами политической трансформации (в том числе в регионе БВСА).

## 2

**Объёмы помощи.** Вопрос об объёмах средств налогоплательщиков, предоставляемых странами в виде внешней помощи, в политическом плане один из самых чувствительных. При взаимодействии с «хрупкими государствами» в различные периоды доноры отвечали на него по-разному. Длительное время в рамках стандартного подхода к проблемным странам бытовало мнение, что помощь результативна только в странах, соответствующих критериям «надлежащего управления»<sup>6</sup>, вследствие чего преобладала максима «чем меньше

[помощи], тем лучше». Теракты 11 сентября 2001 года, выведшие на первый план проблему «несостоявшихся государств» как источников транснациональных угроз безопасности, и пришедшее позднее осознание катастрофического отставания «хрупких государств» от графика достижения Целей развития тысячелетия заставили доноров, по крайней мере, на словах пересмотреть свои подходы и прийти к выводу, что «риски отказа от вовлечения перевешивают все риски вовлечения»<sup>7</sup>. Руководствуясь новыми установками, один из крупнейших мировых доноров – Великобритания, – например, в 2015 г. приняла решение увеличить долю «хрупких государств» в своём «портфолио» до 50% к 2020 г.

Исходя из эгоистических интересов, любому донору может быть выгодно предоставлять большие объёмы содействия даже «хрупким государствам». С политико-стратегической точки зрения увеличение ассигнований расширяет возможности по оказанию влияния на политические процессы (даже в случае предоставления гуманитарной помощи, степень политической нейтральности которой сегодня, на фоне обострения межгосударственной конкуренции, стремительно снижается). С экономической точки зрения такая логика верна, только если помощь предоставляется в виде кредитов (возможность получить большие средства в виде процентов по займам) или в связанной форме (возможность увеличить прибыль национальных компаний, привлекаемых в качестве поставщиков товаров и услуг при реализации проектов содействия развитию).

В теории значительные объёмы содействия минимизируют контекстуальные

<sup>5</sup> Для этого преимущественно будут использоваться данные по объёмам официальной помощи развитию (ОПР) странам–фигурантам списка «хрупких государств», составляемого ОЭСР (58 стран и территорий в версии 2018 г.), а также результаты обработки данных по официальной помощи развитию, предоставляемой фигурантам существенно более короткого гармонизированного списка «неустойчивых состояний» Всемирного банка, Азиатского и Африканского банков развития (36 стран и территорий в списке на 2019 фин.г.), полученные специалистами Института Брукингса [Chandy, Seidel, Zhang 2016]. Если не указано иное, агрегированные числовые данные в статье приводятся на основе методологии и документов ОЭСР.

<sup>6</sup> См., например: [Burnside and Dollar 2000].

<sup>7</sup> OECD. Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict-Affected states. Paris: OECD, 2014. P. 19.

риски, но при этом увеличивают зависимость реципиента от средств, поступающих извне. Это, в свою очередь, отрицательно сказывается на качестве государственного управления, в том числе в сфере мобилизации внутренних ресурсов, и на восприятии правящего режима внутри страны, снижая его легитимность. Предоставление больших объёмов помощи автоматически увеличивает степень подверженности донора фидуциарным рискам, которые в случае с «хрупкими государствами» возрастают по мере наращивания ассигнований в геометрической прогрессии. В конечном счёте масштабы и программных, и репутационных рисков, связанных с предоставлением больших объёмов средств, зависят от формы оказания содействия, но донорам легче отойти от стандартного подхода в тех «хрупких государствах», где у них есть ярко выраженные эгоистические, в первую очередь политико-стратегические, интересы.

Описанная выше смена парадигмальных установок в донорском сообществе запустила процесс отслеживания потоков средств, поступающих в страны, причисляемые к «хрупким». С 2000 по 2008 г. потоки официальной помощи развитию, предназначенной для них, в частности, увеличились в 4 (!) раза – с 11,9 до 48,5 млрд долларов (в ценах 2012)<sup>8</sup>, а с 2009 по 2016 г. – ещё на 26% и сегодня составляют уже 68,2 млрд долларов, или 65,5% от всей страновой помощи<sup>9</sup> (для сравнения – в 2000 г. «хрупкие государства» получали на 33% меньше средств, чем другие развивающиеся страны)<sup>10</sup>. «Хрупкие государства» стали занимать большую часть списка 20 крупнейших реципиентов помощи в мире. Возросли и объёмы помощи на душу населения, которые в среднем стали превышать соответ-

ствующие показатели в более стабильных странах. При этом важно отметить радикальные различия в абсолютных и относительных объёмах помощи, оказываемой «хрупким государствам» традиционными донорами (55 млрд долларов, 35% от общего объёма официальной помощи развитию (ОПР)) и теми государствами, которые не входят в КСР ОЭСР, но предоставляют туда отчётность (9,9 млрд долларов, но при этом 76% от их ОПР). Второй показатель вполне однозначно указывает на различия в оценках рисков вовлечения представителями разных групп доноров<sup>11</sup>.

Вместе с тем интерпретация агрегированных данных, содержащихся в базах КСР ОЭСР, представляет сложность. *Во-первых*, это касается перечня стран, относимых организацией к числу «хрупких государств». В нём наряду с Афганистаном или Сомали присутствуют, например, Иран и Северная Корея. *Во-вторых*, сказывается неполнота данных, в которых не отражены объёмы помощи от ряда крупных доноров, например КНР или Катара. *В-третьих*, приведённые цифры никак не отражают заинтересованность доноров в оказании помощи властным структурам в том или ином государстве-реципиенте. Они объединяют все средства, направляемые в страну, включая гуманитарную помощь, которая почти всегда поступает напрямую нуждающимся в ней (в том числе беженцам из других стран), минуя правительственные каналы.

В общей сложности, по состоянию на 2016 год, гуманитарная помощь (объёмы которой выросли с 2009 г. на 144%)<sup>12</sup> составила 27,5% от всех средств, выделяемых «хрупким государствам»<sup>13</sup>. При этом треть от общего объёма гуманитарной помощи от традиционных доноров приходится как

<sup>8</sup> OECD. Fragile States 2013: Resource flows and trends in a changing world. Paris: OECD Publishing, 2013. С. 46.

<sup>9</sup> OECD. States of Fragility 2018. Paris: OECD Publishing, 2018. P.116

<sup>10</sup> OECD. States of Fragility 2016: Understanding Violence. Paris: OECD Publishing, 2016. P. 120.

<sup>11</sup> Источник: ОЭСР, 2018. P. 128, 134.

<sup>12</sup> OECD, 2018. P. 117.

<sup>13</sup> OECD-DAC. Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave Noone Behind. Paris: OECD Publishing, 2018. P. 24.

раз на страны Ближнего Востока, охваченные конфликтом или принимающие у себя беженцев: Сирию (2 млрд долларов), Ирак (1 млрд), Йемен (610 млн), Палестинские территории (525 млн), Турцию (490 млн), Иорданию (353 млн), Ливан (339 млн).

Из-за указанных особенностей статистического учёта Сирия, например, в последние годы занимала высокие места в списках крупнейших реципиентов помощи от трёх главных традиционных доноров – США (6-е место), ФРГ (3-е место) и Великобритании (3-е место). Между тем эти страны официально отказывались от сотрудничества с правительством Башара Асада, предоставляя помощь жителям территорий, контролируемых оппозиционными ему силами.

Такой парадокс, впрочем, ещё не самое удивительное искажение. В случае, когда донор оказывает помощь представителям оппозиции, которые находятся в эмиграции, в статистике КСР ОЭСР она будет отражаться как содействие стране, откуда они выехали. Характерным примером может служить оказание содействия группам, борющимся с правительством Б. Асада, – как внутри Сирии, так и за её пределами – через программы Инициативы Ближневосточного партнёрства<sup>14</sup> до начала «Арабского пробуждения». Более того, в агрегированные объёмы помощи включаются также средства, выделенные частным компаниям или неправительственным организациям из страны-донора в рамках предоставления связанной помощи, а также международным организациям, международным неправительственным организациям (МНПО), локальным НПО в стране-реципиенте (в том числе тем, которые правительство может обвинять в принадлежности к «иностранным агентам»).

На практике отнюдь не все «хрупкие государства» получают крупные объёмы по-

мощи. Например, в 2003–2012 г. 22% всей помощи «хрупким государствам»<sup>15</sup> пришлось всего лишь на две страны – Афганистан и Ирак – главные полигоны «глобальной войны с терроризмом». В 2016 г. половина средств, выделяемых группе из 58 «хрупких государств» (из списка ОЭСР) – около 35 млрд долларов, – пришлась на 10 стран и территорий. В число любимчиков доноров вошли Сирия, Эфиопия, Афганистан, Пакистан, Бангладеш, Нигерия, Палестинские территории, Танзания, Ирак, Кения. Большая их часть пользуется таким вниманием отнюдь не только и не столько из-за масштаба их девелопменталистских потребностей.

При этом действительно крупные средства готовы предоставлять большинству «хрупких государств» только США, Европейский Союз и Великобритания. В этой связи высокая концентрация доноров в «хрупких государствах» (в среднем 23 на страну, а в наиболее стратегически важных реципиентах (Афганистан, Сирия, Палестинские территории) – до 30<sup>16</sup>) соседствует с фрагментацией помощи и преимущественным финансированием либо очень мелких проектов (стоимостью от 1 до 30 тыс. долларов), либо крупных (более 2 млн долларов в случае с двусторонними донорами и более 10 млн долларов в случае с многосторонними организациями)<sup>17</sup>. Это крайне затрудняет координацию между странами, оказывающими содействие, и повышает степень уязвимости реципиента к перемене в позиции стран, предоставляющих большую часть средств<sup>18</sup>. Дополнительные риски создаёт и широкое использование проектоориентированного подхода – резкое сокращение потоков помощи от одних доноров не может быть быстро компенсировано за счёт других [Chandy, Seidel and Zhang 2016: 7].

<sup>14</sup> Whitlock C. U.S. Secretly Backed Syrian Opposition Groups, Cables Released by WikiLeaks Show. Washington Post. April 17, 2011.

<sup>15</sup> OECD 2018. P. 120.

<sup>16</sup> OECD, 2018. P. 240.

<sup>17</sup> OECD, 2018. P. 245.

<sup>18</sup> Ibidem.

## З

**Продолжительность реализации программ и проектов.** Оценить однозначно риски в зависимости от продолжительности оказания помощи государствам, в которых идут процессы политической трансформации, крайне сложно. Если руководствоваться бюрократической логикой, то с точки зрения реализации интересов страны-донора выгодно оказывать содействие «хрупким государствам» в течение как можно более длительного времени. *Во-первых*, это позволит закрепить влияние на политические процессы (или дольше извлекать экономическую выгоду из предоставления связанной помощи), *во-вторых* — минимизировать контекстуальные риски.

В плане смягчения программных рисков долгосрочные программы обладают рядом достоинств. Поскольку процессы государствостроительства и миростроительства растягиваются на десятилетия, именно они могут быть подлинно результативными. В рамках долгосрочных программ к тому же всегда происходит работа над ошибками, накопление знаний локального контекста, создаются условия для масштабирования успешных практик. Наконец, такие программы способствуют уменьшению волатильности и повышению предсказуемости помощи, что имеет большое значение для государств с низким институциональным потенциалом.

С другой стороны, длительное вовлечение может повышать риски всех типов. При реализации долгосрочных программ донор дольше остаётся подвержен контекстуальным и институциональным рискам — как фидуциарным, так и операционным, — что имеет критическое значение при работе в зонах конфликта. Повышается и вероятность закрепления губительной зависимости от помощи, которая будет действовать подобно «ресурсному проклятию», нанося вред процессам государствостроительства и миростроительства.

Уже упомянутый стандартный подход к «трудным партнёрам» закономерно предполагал минимизировать сроки вовлечения, ограничиваясь в ряде случаев предоставлением экстренной гуманитарной помощи. Позднее донорское сообщество осознало дефекты такой стратегии и скорректировало курс. В число основных пунктов утверждённых ОЭСР в 2007 г. «Принципов эффективной помощи нестабильным государствам и ситуациям»<sup>19</sup> было включено пожелание «действовать быстро, но оставаться вовлечёнными на протяжении длительного времени».

Анализ эмпирических данных на первый взгляд подтверждает следование доноров новому принципу. Однако объясняться прогресс может в том числе увеличением продолжительности сроков предоставления гуманитарной помощи населению наиболее «хрупких государств» (конфликтность в Сирии, Ливии и Йемене, к примеру, сохраняется уже дольше, чем шла Вторая мировая война).

На практике соблюдать предложенный принцип оказывается сложно, в том числе из-за изменений политической и экономической конъюнктуры в странах-донорах, которые происходят быстрее, чем отпадает необходимость в укреплении государственности и мира [McKechnie and Davis 2013: 14]. Тем более показательна готовность крупнейших доноров, например США, десятилетиями финансировать программы восстановления в стратегически значимых государствах, в которых риски всех трёх категорий являются запредельно высокими, — в Афганистане (общей стоимостью 110 млрд долларов, по состоянию на 2016 г.) или Ираке (77 млрд долларов).

Тем не менее число получателей помощи, представляющих для доноров столь большой интерес, ограничено, и в условиях ухудшения экономической конъюнктуры число «хрупких государств» среди реципиентов склонно сокращаться. В результате предсказуемость и волатильность

<sup>19</sup> OECD. Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. April 2007. URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>

внешних средств как основного типа ресурсов, поступающих этой категории стран извне, по-прежнему остаются проблемой. По оценкам специалистов Института Брукинга, помощь «хрупким государствам» на 7% более волатильна, чем содействие более стабильным странам [Chandy, Seidel and Zhang 2016: 12]. Это, впрочем, может быть следствием не только иной оценки рисков, но и специфики гуманитарной помощи, объёмы которой год от года могут меняться более существенно, чем финансирование помощи развитию.

#### 4

**Способ взаимодействия.** Одним из ключевых вопросов для доноров является выбор между предоставлением помощи на двусторонней или многосторонней основе. В последнем случае речь идёт в основном о добровольных взносах в международные организации, в том числе в совместные финансовые механизмы, создаваемые несколькими донорами ситуативно (*basket/pooled funds*), то есть о «много-двусторонней помощи» (*multi-bilateral aid*).

При выстраивании двусторонних связей донор сохраняет контроль над выделяемыми средствами. В случае многосторонней помощи — получает возможность делегировать ответственность (и риски) международным организациям — администраторам фондов, соглашаясь на использование части средств для оплаты их издержек. Традиционно считается, что более эгоистические доноры предпочитают двусторонние каналы. В политическом плане они предоставляют большую свободу в выборе бенефициаров программ, возможность вести прямой политический диалог с правительством страны-реципиента или финансировать напрямую те или иные локальные организации, а в экономическом — возможность устанавливать условия займов, предоставлять связанную помощь (тогда как многосторонние организации выбирают подрядчиков на конкурсной основе).

Выбор между двусторонними и многосторонними каналами чаще всего изучается на уровне национальных программ содействия развитию. Например, два крупнейших мировых донора — США и ФРГ — известны тем, что предоставляют по многосторонним каналам существенно меньшую долю помощи (по данным ОЭСР за 2016 год 17,1 и 20,6% соответственно), чем среднестатистический традиционный донор (28,8%). Однако отнюдь не меньшее значение этот выбор имеет и на уровне оказания помощи отдельно взятой стране.

Предоставление помощи на многосторонней основе в «хрупких государствах» позволяет минимизировать подверженность одновременно контекстуальным, программным и репутационным рискам, разделив их с другими донорами<sup>20</sup>. Это даёт возможность реализовывать крупные программы укрепления институционального потенциала там, где программные риски очень высоки (характерные примеры — Трастовый фонд восстановления Афганистана или Специальный финансовый механизм в Сомали)<sup>21</sup>. Объединение усилий доноров снижает транзакционные издержки и нагрузку на и без того слабые институты.

С точки зрения влияния на контекстуальные риски многосторонняя помощь также сопряжена с меньшими негативными последствиями, чем двусторонняя. К. Окада и С. Самрет из Киотского университета [Okada, Samreth 2012], к примеру, пришли к выводу, что двусторонняя помощь менее результативна в борьбе с коррупцией ввиду того, что доноры руководствуются, в первую очередь, своими стратегическими интересами, не обращая особого внимания на качество управления в странах-партнёрах. Главное же преимущество многосторонних каналов при взаимодействии с «хрупкими государствами» — радикальное снижение фидуциарных и, соответственно, репутационных рисков для стороны, предоставляющей финанси-

<sup>20</sup> OECD, 2012. P. 77–80.

<sup>21</sup> OECD, 2014: P. 34.

рование. Прямую ответственность за нецелевое расходование средств будет нести международная организация – администратор совместного фонда, а донор отвечает лишь за выбор её в качестве партнёра.

По состоянию на апрель 2018 года в мире действовало 66 совместных фондов в 37 «хрупких государствах» общим объёмом 247,7 млн долларов, что составило 71,6% от объёма финансирования таких фондов, администрируемых ООН<sup>22</sup>. Специалисты Института Брукинга, в свою очередь, выяснили, что «хрупкие государства» получают в среднем на 7% больше «много-двусторонней» помощи, нежели более стабильные страны.

При этом если в «крайне хрупких государствах» (extremely fragile states) доноры предоставляют 27% от общего объёма средств на многосторонней основе, то в других «хрупких государствах» лишь 12%<sup>23</sup>. Данные показатели могут опять-таки объясняться предоставлением участникам первой группы больших объёмов гуманитарной помощи, часто распределяемой именно по каналам международных организаций

На фоне очевидных преимуществ многосторонних механизмов, обозначенных выше, эти величины, на наш взгляд, весьма скромны, а значит, решающую роль в решении данной дилеммы играют всё же эгоистические интересы доноров. На это косвенно указывает и другой факт, выявленный специалистами Института Брукинга: доноры координируют на 10% меньше мероприятий с другими донорами в «хрупких государствах», чем в стабильных, чаще предпочитая выстраивать диалог с проблемными странами самостоятельно и тем самым добиваясь решения собственных задач.

При этом поведение традиционных доноров и тех, которые не входят в КСР ОЭСР и могут даже не предоставлять туда отчётность (как страны Б(Р)ИКС<sup>24</sup>), различается. Если для первых соотношение

помощи, предоставляемой «хрупким государствам» на двусторонней и многосторонней основе, составляет 65:35, то для вторых – 98:2. С нашей точки зрения, это связано с различиями в оценке рисков. Не будучи настолько же обременены обеспечением подотчётности перед налогоплательщиками, нетрадиционные доноры проще идут на прямое сотрудничество с правительствами реципиентов, игнорируя многосторонние каналы. Этот сюжет вполне заслуживает того, чтобы стать темой отдельного исследования.

## 5

**Финансовые инструменты.** Гранты и кредиты – два основных инструмента, используемых при оказании помощи. Уровень льготности кредита определяет, относится ли он к ОПР или к прочему официальному финансированию (ПОФ). Более того, он предстаёт одним из тех параметров, которые отличают традиционных доноров от нетрадиционных. Стратегический выбор между грантами и кредитами связан со степенью национального эгоизма страны, предоставляющей средства. Более коммерчески ориентированные доноры (такие, как Япония, Германия, Франция, Республика Корея) традиционно предоставляют значительную часть средств в виде кредитов. Вместе с тем в политическом плане гранты и списание долгов позволяют государству рассчитывать на более весомые уступки со стороны страны-партнёра (гипотетически возможно в торге с реципиентом «играть» и с уровнем льготности кредита).

В плане управления рисками выбор между грантами и кредитами неоднозначен. С точки зрения потенциальных институциональных потерь последние выгоднее, поскольку позволяют донорам вернуть средства налогоплательщиков обратно в казну, да ещё и немного заработать. Вместе с тем гранты негативно влияют на

<sup>22</sup> OECD, 2018. P. 245.

<sup>23</sup> Ibid. P. 134.

<sup>24</sup> Из стран БРИКС только Россия с 2011 г. предоставляет сведения по ОПР в КСР ОЭСР, но без детализации по проектам.

контекст, снижая стимулы к мобилизации внутренних ресурсов, поскольку правительства стран-реципиентов воспринимают средства помощи как бесплатный эквивалент государственных доходов [Odedokun 2004]. Получая же льготные кредиты, они стремятся обеспечить собираемость налогов на том же уровне, а в ряде случаев и повышают её [Brautigam 2000], что способствует укреплению государственной состоятельности.

С другой стороны, для наименее развитых «хрупких государств» обслуживание кредитов может стать непосильным бременем. Поскольку основная тяжесть ложится на население, оно может подрывать легитимность властных структур, ослабляя их позиции в долгосрочной перспективе.

Страны-члены КСР ОЭСР используют кредитные инструменты в «хрупких государствах» достаточно редко (4,6% от общего объёма двусторонней помощи), при этом на данную группу реципиентов приходится порядка 27% от всего объёма кредитов развивающимся странам. Нетрадиционные доноры, отчитывающиеся перед КСР, имеют совершенно иные показатели: 14,8 и 93,7% соответственно. Такого рода результаты вполне однозначно указывают на гораздо большую их готовность преследовать при взаимодействии с «хрупкими государствами» не только политические, но и коммерческие интересы.

Между тем и в странах Запада выбор между грантами и кредитами в конечном счёте зачастую определяется отнюдь не деволюционалистскими соображениями. Приведём показательный пример: в 2003 году, спустя несколько месяцев после свержения режима Саддама Хусейна, администрация Джорджа Буша-мл. внесла в Конгресс законопроект о предоставлении средств на восстановление Ирака в размере около 20 млрд долларов. Ставя на первое место

фидуциарные риски, конгрессмены предложили предоставить эти колоссальные средства в виде кредита, который богатая нефтью страна в перспективе смогла бы выплатить. Администрация, настроенная на обеспечение максимального контроля над Багдадом, пригрозила наложить вето, и в результате средства были предоставлены на безвозмездной основе. Нацеленная же на повышение отдачи от вложенных средств администрация Дональда Трампа наотрез отказывается финансировать на безвозмездной основе восстановление Ирака (значительно больше пострадавшего от конфликта с «Исламским государством»<sup>25</sup>, нежели от вторжения «коалиции желающих» в 2003 году), предпочитая выдавать экспортные займы, облегчая тем самым американскому бизнесу проведение торговых операций в стране-реципиенте.

На исследуемый выбор существенное влияние оказывают и изменения экономической конъюнктуры. В частности, после глобального финансового кризиса многие страны (в первую очередь Франция) увеличили объёмы предоставления льготных кредитов, и это распространилось в том числе и на «хрупкие государства», вследствие чего произошло перераспределение средств в пользу более кредитоспособных стран в ущерб беднейшим<sup>26</sup>. Как следствие, в среднем уровень государственного долга по отношению к ВВП вырос среди «хрупких государств» с 37,5% в 2012 г. до 50,5% в 2017 году<sup>27</sup>.

В будущем на выбор между кредитами и грантами может повлиять принятое в рамках КСР ОЭСР в 2014 г. решение при расчёте объёма официальной помощи развитию с 2019 г. учитывать только скидку, возникающую из-за льготной ставки предоставления займа, что будет выгодно одним донорам (например, Японии) и невыгодно другим (например, для Германии это озна-

<sup>25</sup> Деятельность организации запрещена на территории Российской Федерации.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> OECD, 2018. P. 246.

<sup>28</sup> Development Initiatives. ODA Modernisation: Background Paper. 2017. Available at: [http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/09/Background-paper\\_ODA-modernisation.pdf](http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/09/Background-paper_ODA-modernisation.pdf) P.8.

чает –13% к текущим показателям ОПР в виде кредитов)<sup>28</sup>. Будучи связанными обязательствами по выполнению целевых ориентиров по доле содействия международному развитию от валового национального дохода, отдельные доноры могут начать уменьшать объёмы кредитов в своих портфолио, что затронет и «хрупкие государства».

### Б

**«Связывание» помощи.** Практика «связывания» внешней помощи – ограничение круга поставщиков товаров и услуг, финансируемых донором, – появилась одновременно с запуском первых программ содействия развитию. Однако цели такой политики могут различаться. В случае экономического содействия государство может связывать помощь для поощрения собственных производителей – такие попытки известны, по меньшей мере, с «Плана Маршалла», а их широкое применение традиционно служило одним из признаков преобладания коммерческих интересов при оказании содействия развитию. Техническая помощь нередко предоставляется консультантами из страны-донора, но по иным причинам. Передача опыта, особенно если речь идёт о политически чувствительных секторах, позволяет оказывать мягкое воздействие на бенефициаров помощи. Неслучайно именно на сектор «управление и поддержка гражданского общества» приходится наибольшая доля связанной помощи (19%)<sup>29</sup>.

«Связывание» помощи снижает репутационные риски. Донор получает возможность, по крайней мере, делать акцент в своей внутренней коммуникационной стратегии на обеспечении «отдачи от вложенных средств» (value-for-money) через содействие собственному бизнесу, а также теоретически минимизирует риск предо-

ставления некачественных товаров или услуг местными подрядчиками. Вместе с тем накопленный в том же Афганистане или Ираке опыт, запротokolированный в США специальными генеральными инспекторами по восстановлению данных стран, говорит об отсутствии прозрачности и при заключении крупных контрактов с некоторыми подрядчиками из числа американских компаний<sup>30</sup>.

В случае выявления нарушений при проведении госзакупок репутационные риски для донора превысят издержки, связанные с нецелевым расходованием средств контрагентами в стране-реципиенте. Более того, даже если процесс приобретения товаров и услуг у собственных компаний обходится без нарушений и скандалов, это повышает риски нанесения вреда вмешательством. *Во-первых*, «связывание» помощи повышает стоимость товаров и услуг (в среднем на 15–30%), сокращая тем самым объём средств, расходуемых непосредственно на содействие развитию. *Во-вторых*, доноры наносят косвенный ущерб стране-партнёру, лишая местные компании и неправительственные организации шанса получения финансирования и накопления опыта выполнения проектов, что может быть особенно актуально в постконфликтных условиях.

На данный момент КСР ОЭСР не ведёт отдельного учёта данных по «связыванию» помощи в «хрупких государствах» – отслеживается только степень связанности помощи наименее развитым странам и странам с высоким уровнем задолженности, что оставляет за рамками мониторинга таких крупнейших реципиентов, как Ирак, Сирия и Египет. Тем не менее, по имеющимся данным, ряд крупных доноров достаточно активно связывает помощь «хрупким государствам» независимо от уровня их доходов. При этом большая часть интер-

<sup>28</sup> OECD-DAC. 2018 Report on the DAC Untying Recommendation. DAC Meeting, 11 June 2018. URL: [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC(2018)12-REV2.en.pdf)

<sup>30</sup> См., например: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 30.09.2014; Special Inspector General for Iraq Reconstruction. Learning from Iraq. A Final Report from SIGIR. March 2013.

венций проектного типа в рамках предоставления помощи, связываемой вопреки рекомендациям КСР ОЭСР 2001 года, приходится на помощь в сферах управления и поддержки гражданского общества и здравоохранения (22%)<sup>31</sup>.

Однако доноры ведут себя в рассматриваемом вопросе очень по-разному. Например, Великобритания и Норвегия полностью отказались от этой практики, в то время как США остаются чемпионом по связыванию помощи среди крупнейших доноров (показатель связанной помощи – 35%)<sup>32</sup>. Как показал опыт Афганистана и Ирака, они весьма активно применяют эту практику и при реализации программ постконфликтного восстановления.

Что касается технической помощи, то её доля в помощи «хрупким государствам» составляет не более 1–2%<sup>33</sup>. Это не означает, что доноры избегают рисков, связанных с её предоставлением. На реализацию программ технической помощи, рассчитанных на ограниченное число бенефициаров, просто требуется значительно меньше средств, чем на предоставление базовых услуг населению и, тем более на строительство объектов. При оценке рисков, сопряженных со связыванием помощи, проще всего выносить техническую помощь за скобки.

## 7

**Выбор контрагента в стране-реципиенте.** Вопрос о том, предоставляет ли донор ресурсы через правительство страны-партнёра или в обход него, – один из ключевых при оказании содействия развитию. В случае с финансовой помощью принято выделять несколько компонентов использования государственных систем реципиента. Внешняя помощь может быть локализована в рамках таких стадий, как: 1) планирова-

ние; 2) бюджетирование; 3) одобрение парламентом; 4) прохождение через казначейство; 5) государственные закупки; 6) бухгалтерский учёт; 7) государственный аудит; 8) составление отчётности [Manuel et al. 2012: 6]. Способом оказания помощи, который отвечает всем критериям локализации, выступает перечисление средств напрямую в её бюджет – в виде поддержки платёжного баланса либо прямой бюджетной поддержки (ПБП).

Механизмы ПБП стали активно использоваться в конце 1990-х годов для поддержания усилий правительств реципиентов по реализации национальных стратегий развития. Такая поддержка могла оказываться как общему бюджету страны, так и отдельной отрасли. Ключевые характеристики ПБП: 1) средства направляются правительству страны-партнёра напрямую; 2) средства не привязаны к отдельным проектным мероприятиям; 3) управление ими осуществляется правительственными структурами страны-партнёра. ПБП может предоставляться как одновременно, так и на регулярной основе. Развитие механизмов ПБП началось в рамках поиска способов повышения эффективности внешней помощи в конце 1990-х годов, который в итоге привёл к подписанию таких важнейших документов, как Парижская декларация (2005) и Аккрская программа действий (2008)<sup>34</sup>.

С точки зрения обеспечения эгоистических интересов доноров ПБП обладала явным недостатком. Государство, предоставляющее средства, утрачивало контроль за их распределением. Кроме того, возникала вероятность использования помощи для целей, никак не связанных с его интересами, а иногда и прямо противоречащих им. Минимизировать этот риск можно было только посредством ведения политического диалога с реципиентом.

<sup>31</sup> См., например: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 30.09.2014; Special Inspector General for Iraq Reconstruction. Learning from Iraq. A Final Report from SIGIR. March 2013. P. 5.

<sup>32</sup> Ibid. P. 25.

<sup>33</sup> OECD, 2018. P. 246.

<sup>34</sup> The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. 2005/2008. URL: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

С точки зрения программных и контекстуальных рисков ПБП на первый взгляд весьма успешно обеспечивала более низкие транзакционные издержки, повышение эффективности систем управления государственными финансами в странах-реципиентах, большую предсказуемость финансирования, укрепление внутренних механизмов подотчётности в стране-партнёре<sup>35</sup>. Однако на практике доноры часто ограничивались предоставлением базовых услуг (в том числе в рамках проектного финансирования) и гуманитарной помощи, считая, потому что в этом случае вероятность добиться достижения заявленных целей выше, чем в случае с программами институционального строительства<sup>36</sup>.

С этим связана вторая проблема ПБП — их использование указывает на безоговорочную поддержку правительства, что резко повышает репутационные издержки, которые понесёт донор в случае нецелевого расходования средств реципиентом. Отдельно стоит отметить и низкую степень заметности усилий донора: помощь растворяется в общем котле вместе с финансированием, поступающим из других источников. В результате государство утрачивает возможность оценить результативность произведённого им транша. Это усугубляет для донора проблему обеспечения подотчётности перед налогоплательщиками, требующими быстрых и осязаемых результатов, тогда как в случае с ПБП они могут быть заметны только в долгосрочной перспективе. Способом снижения фидуциарных и репутационных рисков является обставление такого рода помощи специальными условиями [Faust and Koch 2014: 8].

Использование других механизмов — помимо ПБП — также допускает частичную локализацию. Тем не менее в рамках стан-

дартного подхода к взаимодействию с «трудными партнёрами» доноры предпочитали действовать полностью в обход государства, нанимая частные фирмы или неправительственные организации, готовые работать даже в зонах наивысшей конфликтности<sup>37</sup>, для оказания базовых услуг или технической помощи. В результате они создают параллельные по отношению к местному правительству подразделения по имплементации проектов. Это явление А. Стиле и Я.Н. Шапиро метко назвали «государствостроительство по субподряду» [Steele, Shapiro 2017].

Такая ситуация с точки зрения содействия укреплению государственности чревата серьёзными программными рисками. *Во-первых*, в «хрупких государствах», в которых мониторинг реализации проектов осуществлять проблематично, частные фирмы нередко завышают расценки на свои услуги. *Во-вторых*, нанимаемые донором подрядчики подотчётны только ему. *В-третьих*, у населения страны-реципиента может возникнуть вопрос, не означает ли передача функций на аутсорсинг зарубежным организациям элементарного невыполнения правительством своей части общественного договора [Steele, Shapiro 2017: 888]? Наконец, *в-четвёртых*, есть риск того, что прогресс, обеспеченный посредством оказания помощи, не отражаемой в бюджете страны-реципиента, остановится после передачи ответственности за предоставление услуг её правительству [Hart et al. 2015: 31].

На практике доноры склонны придавать большее значение рискам, нежели потенциальным дивидендам использования государственных систем стран-партнёров<sup>38</sup>. Доля ПБП в их портфеле остаётся незначительной: на неё в 2014 г. приходилось лишь 7% от программируемой страновой помо-

<sup>35</sup> Evaluation of General Budget Support-Synthesis Report. May 2006. URL:<http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/37426676.pdf> P.51

<sup>36</sup> OECD. Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict-Affected states. Paris: OECD Publishing, 2014. P. 36.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> OECD. Using Country Public Financial Management Systems: Practitioner's Guide. Paris: OECD Publishing, 2011.

ши от 15 крупнейших европейских доноров [Faust, Koch 2014: 7], США же выделяют на ПБП лишь около 1%.

Доля бюджетной поддержки в 18 «хрупких государствах» – членах объединения «группа семи+» – увеличилась с 2005 по 2015 г. лишь с 4 до 6%, а использование страновых систем в целом – с 24 до 31%<sup>39</sup>. Обращает на себя внимание также явное снижение уровня политической поддержки использования государственных систем партнёров в ключевых странах-донорах (Великобритании и США), имевшее место в последние годы.

По данным специалистов Института Брукинга, помощь отражается в бюджетах «хрупких государств» на 12% реже, чем в бюджетах более стабильных стран. Более того, доноры реже (на 8%) используют системы финансового управления в «хрупких государствах» [Chandy, Seidel, Zhang 2016: 12]. То, что эти цифры не так велики, может объясняться тем, что факты перечисления крупных траншей в виде ПБП тем странам, в которых доноры сочли их политически оправданными (например, в Афганистане), перевешивают массу других случаев, когда было принято иное решение. В общем же, как подмечают специалисты британского Института международного развития, «несмотря на убедительные аргументы “за” и весьма амбициозные международные обязательства, разрыва с прошлым не произошло, и расширение использования страновых систем с 2005 г. идёт крайне медленно» [Hart, Hadley, Welham 2015: 1].

При этом, как и в других случаях, поведение государств-доноров варьируется в зависимости от степени неустойчивости реципиента. Если в «крайне хрупких государствах» доноры предоставляют через свои государственные учреждения 27% помощи, а через государственные учрежде-

ния страны-партнёра – лишь 20%, то в других «хрупких государствах» – 11 и 40% соответственно<sup>40</sup>. Эти различия вновь указывают на контрпродуктивность поиска универсальных закономерностей и необходимость нюансированных оценок.

## В

**Обусловленность помощи.** Доноры активно «обуславливают» помощь, заключая при её предоставлении договорённости, которые могут регулировать: 1) действия, которые должна предпринять страна-реципиент в обмен на содействие; 2) цели и результаты, которые должны быть достигнуты; 3) перечень статей расходов; 4) процедуру выделения средств [Manuel et al. 2012: 9].

Главным, исходя из темы статьи, является первый пункт. Важно учитывать, что есть несколько типов обусловленности. Первый тип (*ex ante conditionality*) подразумевает необходимость соответствия страны-реципиента заранее заданным критериям (например, высокое качество институтов, открытость политического процесса, приверженность защите прав человека) до заключения договорённости о предоставлении помощи<sup>41</sup>. По сути, речь идёт об избирательном подходе – поощрении отличников и отсеке «трудных партнёров». Второй тип (*ex post conditionality*) предусматривает заключение соглашения о выполнении реципиентом условий *в будущем* в обмен на получение содействия и введение санкций в виде прекращения, задержки или сокращения финансирования в случае их невыполнения. Обусловленная помощь первого поколения – программы структурной адаптации 1980-х годов – представляла собой пример *ex post conditionality*. Программы второго поколения 1990-х годов – случай *ex ante conditionality*. В 2000-х годах с появлением механизмов ПБП ситуация стала более запу-

<sup>39</sup> International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. The Use of Country Systems and the New Deal: The State of Play in 2017 Draft Report. URL: [https://www.pbsbdialogue.org/media/filer\\_public/30/87/30879993-77fb-48a4-8d92-62950f8026d9/draft\\_use\\_of\\_country\\_systems\\_state\\_of\\_play\\_report.pdf](https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/30/87/30879993-77fb-48a4-8d92-62950f8026d9/draft_use_of_country_systems_state_of_play_report.pdf)

<sup>40</sup> OECD, 2018. P. 132.

<sup>41</sup> Подробнее об этом см.: [Stokke 1995: 12].

танной, поскольку они объединяли в себе два типа обусловленности.

Как же «обусловливание» помощи вписывается в стратегию управления рисками? С точки зрения эгоистических интересов доноров оно представляет собой квинт-эссенцию использования помощи в политических целях, и гипотетически они должны быть максимально заинтересованы в его использовании. С точки зрения программных рисков государство, выделяющее средства, может нанести вред реципиенту, требуя, например, масштабных реформ в ситуации, когда местный баланс между политическими силами ещё хрупок. При этом доноры рискуют своей репутацией в том случае, если выставляемые ими условия не выполняются.

Как показывает практика, идея улучшения институтов в «хрупких государствах» посредством обусловленной помощи обманчива. Одна из причин кроется в наличии у реципиента возможности свободного перераспределения средств между статьями бюджета (*aid fungibility*). Приток внешней помощи высвобождает часть заработанных средств для расходования не на развитие, а, например, на укрепление силовых структур, реализацию «витринных», «статусных» проектов или на налоговые послабления для представителей элиты [Arodasa 2017]. Другими словами, выполнение конкретных условий, предъявляемых донорами при заключении соглашения с правительством государства-реципиента, особенно «хрупкого», отнюдь не гарантирует того, что оно будет исповедовать те же принципы в областях, которые этим соглашением не регулируются.

С другой стороны, получатели финансирования могут не проводить реформы или достаточно быстро совершить откат назад, поскольку доноры крайне редко применя-

ют санкции за невыполнение поставленных условий. Причин тому несколько. *Во-первых*, могут вмешиваться стратегические, экономические и другие эгоистические интересы государств, побуждающие их продолжать предоставлять финансирование. *Во-вторых*, чиновники в агентствах содействия развитию и международных организациях боятся признать ошибочность своего изначального решения о выделении финансирования. *В-третьих*, доноры постоянно сталкиваются с «дилеммой доброго самаритянина»<sup>42</sup>, которую многие из них предпочитают разрешать в пользу нуждающихся в помощи развивающихся стран [Collier et al. 1997].

Э

**Приоритетные сектора.** Опираясь на предложенную С. Бартолини модель, описанную во вводной части настоящей статьи, можно выстроить иерархию реализуемых донорами мер в различных секторах по степени вклада в укрепление государственной состоятельности реципиентов:

1) меры по укреплению вооружённых сил и силовых структур (вклад одновременно и в обеспечение внешней консолидации территории, и в поддержание внутреннего порядка);

2) меры по укреплению органов юстиции, пенитенциарных учреждений и других правоохранительных институтов (вклад в поддержание внутреннего порядка);

3) меры по повышению качества финансового управления (вклад в организационные возможности для мобилизации ресурсов и повышение эффективности регулирующего вмешательства в экономическую и социальную сферы);

4) меры в области содействия развитию социальной, экономической и экологической инфраструктуры (вклад в повышение эффективности регулирующего вмеша-

<sup>42</sup> Дилемма самаритянина — одна из социальных дилемм, сформулированная американским экономистом Дж. Бушананом в 1975 г. [Buchanan 1975]. Отсылает к библейской притче о милосердном самаритянине и заключается в следующем: предоставление безвозмездной помощи может улучшить положение нуждающегося в краткосрочной перспективе, но одновременно породить губительную долговременную зависимость от такого «подавания» и подавить в нем стремление к опоре на собственные силы.

тельства в хозяйственную и общественную деятельность).

Представляется также возможным условно разделить все секторальные направления на «политические», непосредственно влияющие на распределение властных полномочий в стране-реципиенте, и «неполитические».

Оказание помощи в первых может способствовать минимизации контекстуальных рисков в понимании донора, но для реципиента оно способно привести к потере легитимности в глазах граждан собственной страны. Более того, государство, оказывающее содействие, также сталкивается с весьма серьёзными программными и репутационными рисками. Например, программы оказания помощи силовым структурам могут препятствовать усилиям в области укрепления государственности (например, из-за создания «преторианских гвардий» — элитных подразделений, лояльных исключительно политическому руководству) и миростроительства, влияя на баланс между различными социальными группами или создавая риск попадания помощи в руки вооружённых негосударственных игроков [Watts 2015: 14–22].

Как показывает опыт реализации крупнейших программ помощи в данной сфере (например, в Ираке), на бумаге результативность укрепления потенциала силовых структур может быть весьма высокой, но первое же столкновение с реальным противником расставляет всё на свои места. Инциденты, подобные сдаче города Мосул летом 2014 года, создают огромные репутационные риски для донора. Последние в контексте поддержки силовых структур в «хрупких государствах» и так бывают зачастую высоки с учётом большой вероятности причастности органов безопасности к нарушениям прав человека. Такие случаи непременно получают широкую огласку в демократических странах-донорах, подталкивая их к тому, чтобы направлять помощь в менее уязвимые для критики внутри страны сектора.

Анализ статистики показывает, что на практике на политические сектора приходится весьма значительная доля помощи от традиционных доноров — порядка 14–15%. Она выросла почти вдвое в сравнении с началом 2010-х годов, что отражает повышение обеспокоенности проблемами государственностроительства и миростроительства в «хрупких государствах» и готовность игнорировать очевидные риск-факторы при наличии политико-стратегической заинтересованности в укреплении потенциала правительства или поддержки гражданского общества.

\* \* \*

Произведённая в статье оценка дилемм, связанных с оказанием помощи «хрупким государствам», выявляет отсутствие однозначно выигрышных вариантов, которые бы одновременно снижали контекстуальные, программные и репутационные риски, максимизируя политико-стратегические и экономические дивиденды. Как показывает случай с выбором между двусторонними и многосторонними каналами, доноры готовы игнорировать очевидные риск-факторы под влиянием эгоистических интересов.

Дедуктивная логика по большей части не выдерживает испытания практикой, и в лабиринте гипотез оказывается слишком много тупиковых ходов. Одна из причин этого — объективная гетерогенность и «хрупких государств», и доноров. Невозможно найти двух реципиентов с одинаковыми проявлениями «хрупкости». В этой связи сегодня всё большее распространение как в исследовательских разработках, так и в девелопменталистской практике получают различные многомерные типологии вызовов стрессоустойчивости, которые позволяют сформировать куда более нюансированные в сравнении с разработками середины 2000-х годов представления о сущности изучаемого феномена<sup>43</sup>.

Точно так же нет и двух доноров, которые при взаимодействии с одним и тем же

<sup>43</sup> Подробнее об этом см.: [Бартенев 2017].

реципиентом будут оценивать риски одинаково. Различия определяются множеством параметров, среди которых следует учитывать не только политические и экономические интересы или культурно-исторические особенности, но и специфику системы управления помощью, политический вес агентств развития, качество систем мониторинга и оценки результативности помощи и др.

Наличие массы контрпримеров для любой, даже самой правдоподобной гипотезы, сформулированной в статье, указывает на пределы в изучении заявленной проблематики с позиций риск-менеджмента. Отмеченная гетерогенность обеих групп взаимодействующих субъектов не позволяет надеяться на выявление универсальных закономерностей, которые будут безотказно работать всегда. Тем не менее просматриваются, по меньшей мере, три условия, соблюдение которых позволит продвинуться в понимании логики актуальных тенденций оказания помощи рассматриваемой категории стран.

*Во-первых*, необходимо учитывать изменения глобальной архитектуры СМР, и в первую очередь усиление позиций государств, не входящих в КСР ОЭСР. В «хрупких государствах» последние чаще всего преследуют цели, слабо совместимые с интересами традиционных доноров. Особенно заметно это в регионе БВСА, в котором высока активность региональных игроков — Турции, монархий Персидского залива и Ирана. В частности, сразу нескольким странам «Арабского пробуждения» (а именно Египту, Сирии и Йемену) нетрадиционные доноры предоставили больше средств (в последних двух случаях в виде гуманитарной помощи), нежели члены КСР ОЭСР.

Рост конкуренции между источниками финансирования развития создаёт дополнительные риски для традиционных доноров. Новые игроки иначе подходят к оценке институциональных рисков, в том числе при выборе между двусторонними и многосторонними каналами. Это позволяет им в ряде случаев обыгрывать более осторожные и менее предрасположенные к риску

развитые страны, которые из-за этого начинают ещё в большей степени руководствоваться своими собственными политическими и экономическими интересами, а не нуждами реципиентов.

*Во-вторых*, просматривается необходимость преодоления ограничений статистических данных, используемых для верификации гипотез. Если гуманитарную помощь, создающую заметные искажения, можно вывести за скобки и делать обобщения только на основе данных по помощи *развитию*, задача адекватного отображения ресурсов, поступающих от всех ключевых доноров, простого решения не имеет. Некоторые крупные игроки (например, Китай или Катар) по-прежнему не отчитываются перед КСР ОЭСР, а другие значимые субъекты (арабские страны, Турция, Россия) не предоставляют отчётности с детализацией по отдельным проектам, что делает невозможным полноценное изучение структуры оказываемого ими содействия. Важно и то, что ОЭСР не учитывает объёмы программ военной помощи и содействия в области безопасности, не соответствующих критериям ОПР, которые во многих случаях играют решающую роль в укреплении государственности и которые всё более активно используются ведущими державами. Донор, уже оказавший военную помощь на безвозмездной основе той или иной стране, будет совершенно иначе оценивать риски содействия развитию, а значит, построение регрессий исключительно на основе данных КСР ОЭСР может создавать опасные иллюзии корреляции.

Наконец, *в-третьих*, представляется оправданным не концентрироваться только на донорах и изучать также особенности восприятия странами-реципиентами соответствующих рисков и интересы различных внутренних игроков, связанные с получением и распределением внешней помощи, в том числе развивая задел, сформированный специалистами британского Института международного развития [McKechnie and Davis, 2013].

Характер отмеченных выше ограничений и рекомендаций подсказывает и путь орга-

низации дальнейших исследований. Наиболее целесообразным представляется проводить их с опорой на объединение усилий учёных, специализирующихся на изучении

феномена внешней помощи и политике отдельных доноров, и специалистов, глубоко знающих внутреннюю логику политических процессов в «хрупких государствах».

### Список литературы

- Бартенев В.И. От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 26–41. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.03
- Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте / Отв. ред. В.Г. Барановский, В.В. Наумкин. М.: ИВ РАН, 2018. 556 с.
- Дегтерев Д.А. Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов // Вестник МГИМО-Университета. 2012. №2. С. 47–57.
- Звягельская И.Д. Ближний Восток и Центральная Азия. Глобальные тренды в региональном исполнении. М.: Аспект Пресс, 2018. 224 с.
- Звягельская И.Д. Суверенитет и государственность на Ближнем Востоке: невыносимая хрупкость бытия // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. Т. 10. № 2. С. 97–109. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-2-97-109.
- Ильин М.В. Формула государственности // Полития. 2008. № 3. С. 67–78.
- Кузнецов В.А. Проблема укрепления государственности на Ближнем Востоке в свете теории социальных порядков // Восток. 2018. №3. С. 6–24. DOI: 10.7868/S0869190818030019
- Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политическая наука. 2011. №2. С. 9–27.
- Наумкин В.В. Глубоко разделённые общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство. // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. Т. 7. № 1. С. 66–96.
- Наумкин В.В. Кризис государств-наций на Ближнем Востоке // Международные процессы. 2018. Т. 15. №2. С. 27–43. DOI: 10.17994/IT.2017.15.2.49.2
- Aid and Political Conditionality / ed. by O. Stokke. L.: Frank Cass., 1995. 436 p.
- Ali H.E. State Transitions from Rigidity to Fragility and Failure: The Case of Middle East and North Africa // International Journal of Public Administration. 2018. Vol. 41. No.10. P. 765–771. DOI: 10.1080/01900692.2017.1387150
- Apodaca C. Foreign Aid as Foreign Policy Tool // Oxford Research Encyclopedia of Politics. 2017. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.332
- Bartolini S. Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union. N.Y.: Oxford University Press, 2005. 415 p.
- Brautigam D. Aid Dependence and Governance. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 2000. 68 p.
- Buchanan J.M. The Samaritan's dilemma // Altruism, Morality and Economic Theory. Ed. By E.S. Phelps. New York: Russel Sage Foundation, 1975. P. 71–85.
- Burnside C., Dollar D. Aid, Policies and Growth // American Economic Review. 2000. Vol. 90. No. 4. P. 847–868. DOI: 10.1257/aer.90.4.847
- Chandy L., Seidel B., Zhang Ch. Aid Effectiveness in Fragile States. How Bad Is It and How Can It Improve? Washington, D.C.: Brookings Institution, 2016. 43 p.
- Collier P. et al. Redesigning Conditionality // World Development. 1997. Vol. 25. No.9. P. 1399–1407. DOI: 10.1016/S0305-750X(97)00053-3
- Dudley L. Foreign Aid and the Theory of Alliances // The Review of Economics and Statistics. 1979. Vol. 61. No.4. P. 564–571. DOI: 10.2307/1935787
- Faust J., Koch S. Foreign Aid and the Domestic Politics of European Budget Support. Bonn: DIE, 2014. 35 p.
- Fawcett L. States and Sovereignty in the Middle East: Myths and Realities // International Affairs. 2017. Vol. 93. No. 4. P. 789–807;
- Gravingholt, J., Ziaja S., Kreibbaum M. State Fragility: Towards a Multidimensional Empirical Typology, Bonn: DIE, 2012. 38 p.
- Hart T., Hadley S., Welham B. Use of Country Systems in Fragile States. L.: Overseas Development Institute, 2015. 75 p.
- Jackson P. Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to Promote a More Constructive Discussion. OECD: Paris, 2012. 4 p.

- Manuel M. et al.* Innovative Aid Instruments and Flexible Financing: Providing Better Support to Fragile States. L.: ODI, 2012. 59 p.
- McKechnie A., Davies F.* Localising Aid: Is It Worth a Risk? L.: Overseas Development Institute, 2013. 33 p.
- Odedokun M.* Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence // *World Economy*. 2004. Vol. 27. No.2. P. 239-263. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2004.00598.x
- Okada K., Samreth S.* The Effect of Foreign Aid on Corruption. A Quantile Regression Approach // *Economics Letters*. 2012. Vol. 115. No.2. P. 240–243. DOI: 10.1016/j.econlet.2011.12.051
- Steele A., Shapiro J.N.* Subcontracting State-Building. // *Small Wars & Insurgencies*. 2017. Vol. 28. No. 4–5. P. 887–905. DOI: 10.1080/09592318.2017.1323408
- Van der Veen M.* Ideas, Interests, and Foreign Aid. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 312 p.
- Walker B. et al.* Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems // *Ecology and Society*. 2004. Vol.9. No.2. Art. 5. URL: <https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/inline.html>
- Watts S.* Identifying and Mitigating Risks in Security Sector Assistance for Africa's Fragile States. RAND Corporation, 2015. 59 p.

# AIDING FRAGILE STATES THROUGH THE LENS OF RISK-MANAGEMENT LABYRINTH OF EXPLANATORY HYPOTHESES\*

VLADIMIR BARTENEV

Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russia

## Abstract

Political upheaval in the Middle East and North Africa caused by the Arab Awakening provided a new impetus to studying ‘fragile states’ problematique which came to the forefront in political and expert discourse in the last decade. Examining international engagement in fragile states and situations through the lens of risk-management seems to be especially relevant. This paper unveils key dilemmas faced by external actors in aiding fragile states and choosing the following parameters of engagement: aid volumes, duration of engagement, aid channels, financial instruments, procurement modalities, implementing partner in recipient country, conditionality and priority sectors. Each of correspondent eight sections starts with positing hypotheses about donors’ choices and proceeds with their verification based on empirical data. The paper concludes with observations on potential and limitations of a selected analytical lens and on ways how to improve its utility. First, no option seems to allow external actors to simultaneously mitigate contextual, programmatic and reputational risks and maximize political and economic dividends, and donors tend to prioritize egoistic interests over mitigation of any other risk factors. Second, multiple counterexamples to each hypothesis derive from heterogeneity of both ‘fragile states’, which vary dramatically in terms of determinants, manifestations and consequences of their fragility, and community of donors, which often assess risks of engaging with the same partner countries differently given their specific long-term national interests, aid management systems, imperatives of reacting to shifts in domestic political and economic environment or other factors. Third, to better navigate a logical labyrinth and reconstruct an objective picture of interactions of these two groups one should meet at least three conditions: 1) taking into account the emergence of non-Western donors and its impact on the established

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

donors' strategic considerations; 2) collecting detailed data on emerging donors' engagement with fragile states as well as on volumes and composition of military and non-ODA security assistance provided to fragile states; 3) studying the partner countries' perceptions of risks related to receiving external assistance.

### Keywords:

fragile states; stateness; foreign aid; donor countries; development cooperation; risk management; contextual risks; programmatic risks; institutional risks; Middle East and North Africa.

### References

- Ali H.E. (2018). State Transitions from Rigidity to Fragility and Failure: The Case of Middle East and North Africa. *International Journal of Public Administration*. Vol. 41. No.10. P. 765-771. DOI: 10.1080/01900692.2017.1387150
- Apodaca C. (2017). Foreign Aid as Foreign Policy Tool. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.332
- Baranovsky V.G., Naumkin V.V. (Ed.) (2018). *Blizhnii Vostok v menyayushchetsya global'nom kontekste* [Middle East in the Changing Global Context]. Moscow: IV RAN. 556 p.
- Bartenev V.I. (2017). Ot "nesostoyavshikhsya gosudarstv" k "neustoychivym sostoyaniyam": logika ponyatiynoj ekvilibristiki [From 'Failing States' to 'States of Fragility': Logic of Conceptual Acrobatics] *Polis. Political Studies*. No.2 P. 26–41. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.03
- Bartolini S. (2005). *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. N.Y.: Oxford University Press. 415 p.
- Brautigam D. (2000). *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 2000. 68 p.
- Buchanan J. M. (1975) The Samaritan's dilemma. In: Phelps E.S. (Ed.) *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage Foundation. P. 71–85.
- Burnside C., Dollar D. (2000). Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*. Vol. 90. No. 4. P. 847–868. DOI: 10.1257/aer.90.4.847
- Chandy L., Seidel B., Zhang Ch. (2016). *Aid Effectiveness in Fragile States. How Bad Is It and How Can It Improve?* Washington, D.C.: Brookings Institution. 43 p.
- Collier P. et al. (1997). Redesigning Conditionality. *World Development*. Vol. 25. No.9. P. 1399–1407. DOI: 10.1016/S0305-750X(97)00053-3
- Degterev D.A. (2012). Sodeystviye mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument prodvizheniya vneshnepoliticheskikh i vneshneekonomicheskikh interesov [International Development Assistance as a Tool of Foreign and Foreign Economic Policy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 2. P. 47–57.
- Dudley L. (1979). Foreign Aid and the Theory of Alliances. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 61. No.4. P. 564–571. DOI: 10.2307/1935787
- Faust J., Koch S. (2014). *Foreign Aid and the Domestic Politics of European Budget Support*. Bonn: DIE. 35 p.
- Fawcett L. (2017). States and Sovereignty in the Middle East: Myths and Realities. *International Affairs*. Vol. 93. No. 4. P. 789–807.
- Gravingholt, J., Ziaja S., Kreibaum M. (2012). *State Fragility: Towards a Multidimensional Empirical Typology*. Bonn: DIE. 38 p.
- Hart T., Hadley S., Welham B. (2015). *Use of Country Systems in Fragile States*. L.: Overseas Development Institute. 75 p.
- Ilyin M.V. (2008). Formula gosudarstvennosti [Formula of Stateness]. *Politiya*. No. 3. P. 67–78.
- Jackson P. (2012). *Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to Promote a More Constructive Discussion*. OECD: Paris. 4 p.
- Kuznetsov V.A. (2018). Problema ukrepleniya gosudarstvennosti na Blizhnem Vostoke v svete teorii sotsialnykh porjadkov [Strengthening Governance in the Middle East in the View of Theory of Social Orders]. *Vostok*. 2018. No.3. Pp.6-24. DOI: 10.7868/S0869190818030019
- Manuel M. et al. (2012). *Innovative Aid Instruments and Flexible Financing: Providing Better Support to Fragile States*. L.: ODI. 59 p.
- McKechnie A., Davies F. (2013). *Localising Aid: Is It Worth a Risk?* L.: Overseas Development Institute, 33 p.
- Meleshkina E.Yu. (2011). Issledovaniya gosudarstvennoy sostoyatelnosti: kakiye uroki my mozhem izvlech? Studies of States: Which Lessons to Learn? *Polis: Politicheskie issledovaniya*. No. 2. P. 9–27.
- Naumkin V.V. (2015). Gluboko razdelennyye obschestva Blizhnego i Srednego Vostoka: konfliktnost. nasiliye. vneshneye vmeshatelstvo [Deeply Divided Societies in the Middle East: Conflict, Violence, and Foreign Intervention] *Vestnik Moskovskogo universiteta: Seriya 25 Mezhdunarodnyye otnosheniya i mirovaya politika*. Vol. 7. No. 1. P. 66–96.

- Naumkin V.V. (2018). Krizis gosudarstv-natsii na Blizhnem Vostoke [Crisis of the Nation-States in the Middle East]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 15. No. 2. P. 27–43. DOI: 10.17994/IT.2017.15.2.49.2
- Odedokun M. (2004). Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence. *World Economy*. Vol. 27. No. 2. P. 239–263. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2004.00598.x
- Okada K., Samreth S. (2012). The Effect of Foreign Aid on Corruption. A Quantile Regression Approach. *Economics Letters*. Vol. 115. No. 2. P. 240–243. DOI: 10.1016/j.econlet.2011.12.051
- Steele A., Shapiro J.N. (2017). Subcontracting State-Building. *Small Wars & Insurgencies*. Vol. 28. No. 4–5. P. 887–905. DOI: 10.1080/09592318.2017.1323408
- Stokke O. (1995). (Ed.) *Aid and Political Conditionality*. L.: Frank Cass. 436 p.
- Van der Veen M. (2011) *Ideas, Interests, and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press. 312 p.
- Walker B. et al. (2004) Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*. Vol. 9. No. 2. Art. 5. URL: <https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/inline.html>
- Watts S. (2015) *Identifying and Mitigating Risks in Security Sector Assistance for Africa's Fragile States*. RAND Corporation. 59 p.
- Zvyagelskaya I.D. (2017). Suverenitet i gosudarstvennost' na Blizhnem Vostoke: nevnosimaya khрупkost' bytiya [Sovereignty and Statehood in the Middle East – the Unbearable Fragility of Being]. *Kontury global'nykh transformatsij: politika, ekonomika, parvo*. Vol. 10. No. 2. P. 97–109. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-2-97-109.
- Zvyagelskaya I.D. (2018). *Blizhnii Vostok i Tsentral'naya Aziya. Global'nye trendy v regional'nom ispolnenii* [Middle East and Central Asia: Global Trends in Regional Rendition]. Moscow: Aspekt Press. 224 p.