DOI: 10.17976/jpps/2014.05.11

ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ: МОДЕЛЬ ДЛЯ СБОРКИ

В.И. Бартенев

БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, директор Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ. Для связи с автором: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Статья поступила в редакцию: 31.05.2014. Принята к печати: 17.06.2014

Статья выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации (НШ-2427.2014.6)

Аннотация. Феномен иностранной помощи существует уже почти три четверти века, однако интерес ученых к нему не ослабевает. Лучшие представители общественных наук предлагают все более нюансированные ответы на вопрос о том, какие факторы предопределяют политику государств в данной сфере. В статье обобщается зарубежный опыт изучения влияния внутренних детерминант политико-социального характера, долгое время остававшихся в тени внешнеэкономических и внешнеполитических интересов развитых государств Запада в развивающихся странах. В соответствии с предложенной К. Ланкастер классификацией детерминанты подразделяются на четыре категории: 1) "идеи" – система ценностей, разделяемых обществом; 2) "институты" – специфика политического строя и электорального процесса; 3) "организация" – модель управления помощью; 4) "интересы" – место и роль групп влияния и общественного мнения. Выявляются и объясняются основные противоречия между представленными в зарубежной литературе объяснительными моделями и обозначаются перспективные направления исследований, в том числе поиск взаимосвязей между политическими и экономическими, а также внутренними и внешними детерминантами.

Ключевые слова: внешняя помощь, содействие международному развитию, страны-доноры, распределение помощи, объемы помощи, политические партии, группы влияния, общественное мнение.

Помощь развитию давно стала неотъемлемой частью арсенала инструментов, используемых государствами для достижения своих внешнеполитических целей – первая "бессрочная" программа технической помощи развивающимся странам (Программа "Четвертого пункта" Г. Трумэна) была запущена в США еще в 1949 г. [Глазунова 2012]. Вместе с тем многие фундаментальные вопросы, связанные с передачей средств на безвозмездной или льготной основе одним государством другому в целях содействия развитию, напрямую или с использованием межправительственных или неправительственных организаций в качестве посредников, остаются открытыми. Какую долю валового национального дохода (ВНД) должно выделять государство на содействие международному развитию (СМР)? На какие цели следует расходовать эти ресурсы? Как сделать помощь более результативной? Ответить на них можно только, поняв мотивы участия стран-доноров в СМР.

Учеными из стран – членов Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР ОЭСР) – так наз. *традиционных* доноров – было предложено немало моделей, объясняющих специфику ассигнования средств на цели СМР. Большинство из

них оценивает, в первую очередь, *внешнеполитические и внешнеэкономические* интересы доноров и анализирует *географическое распределение* потоков помощи [McKinlay 1979; Alesina, Dollar 2000; Berthélemy 2005, Nunnenkamp, Thiele 2006]. В качестве зависимых переменных используется ряд характеристик стран-реципиентов – масштаб потребностей в развитии; стратегическая значимость; коммерческая привлекательность; качество управления и др. Почти все авторы единодушны в том, что, оказывая помощь бедным странам Юга, богатые страны Севера чаще всего руководствуются эгоистическими целями – обеспечения безопасности, извлечения коммерческой выгоды, создания благоприятного имиджа и др. При этом степень преобладания эгоистических интересов над альтруистическими варьируется. "Щедрые" доноры с высокими показателями доли ОПР в ВНД – скандинавские страны, Люксембург, Нидерланды и с недавних пор Великобритания – являются более "мягкими", "скупые" (США, Япония, Италия, Австралия и др.) – более "жесткими".

В то же время наука о международных отношениях уже давно исходит из того, что процесс целеполагания в области внешней политики подвержен влиянию множества внутренних факторов – политических, экономических, социокультурных [Putnam 1988; Fearon 1998]. В XXI в. понимание этого пришло и к зарубежным девелопменталистам.

Мощнейший импульс к переносу акцента на изучение *внутренних* детерминант придал глобальный финансовый и экономический кризис 2008-2009 г., а затем кризис в странах еврозоны, которые составляют бо́льшую часть клуба "традиционных" доноров. Ухудшение экономической конъюнктуры в странах-донорах, обострение проблем бюджетного дефицита; возникновение новых правительственных коалиций привело к тому, что глобальные объемы ОПР, постоянно возраставшие на протяжении почти 15 лет[1], в 2011 г. сократились на 2%, а в 2012 г. еще на 4%. В то же время стало ясно, что в кризисных условиях страны ведут себя отнюдь не одинаково. Из 15 крупнейших доноров объемы помощи в 2012 г. снизили лишь 8 (включая США, Японию, Францию), тогда как Великобритания, Норвегия, Дания, Швеция, Австралия, Германия, Швейцария либо увеличили их, либо сохранили на прежнем уровне.

Состояние неопределенности, порожденное кризисными явлениями в мировой экономике, повышает волатильность помощи и заставляет экспертов предлагать инновационные модели, которые концентрируются не на географическом распределении, а на относительных объемах помощи – главном показателе "щедрости" того или иного донора.

В отечественной науке ситуация с изучением политэкономии помощи развитию совершенно иная, и тому есть объективные причины. Долгое время Российская Федерация не обладала достаточными финансовыми ресурсами для оказания внешней помощи. Стратегическое решение вернуться в ряды доноров руководство страны приняло лишь в 2006-2007 гг. Однако, несмотря на прогресс в создании национальной системы участия России в содействии развитию, эти проблемы волнуют лишь отдельных ученых. Акцент при этом делается на принципиально иных аспектах – эволюции *теоретических* взглядов на развитие и СМР [Глазунова 2013], использовании помощи для

[1] За исключением 2007 г., когда объемы кратковременно снизились в связи с окончанием периода беспрецедентно высокого уровня списания долгов (Ираку, Нигерии и некоторым другим странам).

продвижения *внешнеполитических и внешнеэкономических интересов* [Дегтерев 2012], оценках характера международной помощи и ее влияния на экономику *стран-реципиентов* [Дегтерев 2014] и т.п. В целях обогащения аналитического дискурса по проблемам СМР, которое становится важным инструментом обеспечения национальных интересов России, стоит обобщить зарубежный опыт изучения внутриполитических детерминант практики применения инструментов внешней помощи "традиционными" донорами, обозначить имеющиеся лакуны и перспективные направления исследований.

* * *

Внутренние детерминанты оказания помощи в самом общем виде могут быть разделены на политико-социальные и экономические. Беря за основу классификацию, предложенную известным зарубежным девелопменталистом К. Ланкастер, представляется возможным разделить политико-социальные детерминанты на четыре группы: 1) "идеи" – система ценностей, разделяемых обществом; 2) "институты" – специфика политического строя и электорального процесса; 3) "организация" – модель управления помощью; 4) "интересы" – место и роль групп влияния и общественного мнения [Lancaster 2007: 18-23].

Одним из первопроходцев в изучении влияния *идейно-ценностных установок* на СМР был Д. Ламсдейн. Подчеркивая роль ценностей в возникновении инновационных инструментов внешней политики, он считал помощь развитию "парадигмальным примером" такого рода [Lumsdaine 1993: 29]. Именно Д. Ламсдейн сформулировал тезис о том, что "щедрость" доноров напрямую зависит от степени обеспокоенности общества проблемами бедности внутри страны, которая выражается, в частности, в масштабе социальных программ: чем она выше, тем бо́льшую долю ВНД государство склонно выделять на содействие развитию других стран.

Эта точка зрения получила развитие в трудах А. Ноэля и Ж.-П. Терьяна [Noël, Thérien 1995; Noël, Thérien 2000]. Использовав предложенную Г. Эспинг-Андерсеном типологию государств всеобщего благосостояния (либеральное, консервативное, социально-демократическое), они выявили отсутствие корреляции с атрибутами первых двух типов и устойчивую корреляцию с атрибутами третьего типа. Это позволило сделать вывод, что "щедрость" доноров и характер помощи определяются "способностью общества к восприятию и институционализации нерыночных принципов распределения доходов" [Noël, Thérien 1995: 551]. Чем бо́льшее значение придается в обществе идеям равенства, тем оно более чувствительно к распределению благ на мировой арене и тем выше вероятность крупных ассигнований на цели СМР и предоставления помощи в соответствии с девелопменталистскими принципами.

В 2007 г. этот вывод был оспорен голландским исследователем Р.А. Циммерманом. Не найдя статистически значимой зависимости между уровнем социальных расходов и объемами помощи и обнаружив отрицательную корреляцию между объемами социальных программ и уровнем общественной поддержки программ внешней помощи, он выдвинул тезис о том, что деятельность институтов государства всеобщего благосостояния влияет не на восприятие проблемы равенства обществом, а на отношение к ней элит [Zimmerman 2007: 49]. Это требует анализа идейных предпочтений лиц,

принимающих решения. Однако он не может быть полным без определения институциональных рамок, в которых им приходится действовать.

Содействие развитию, как и любое другое направление внешней политики, зависит от *формы организации политического процесса* в стране-доноре. Все страны – члены КСР ОЭСР являются либеральными демократиями, но различаются между собой по форме правления. В "клубе доноров" представлены президентские, парламентско-президентские и парламентские республики, а также конституционные монархии. Все четыре формы правления представлены и в пятерке крупнейших доноров (соответственно США, Франция, Германия, Япония и Великобритания).

Логика подсказывает, что в государствах с президентской и смешанной формой правления цели и приоритеты политики помощи будут в существенно б*о*льшей степени зависеть от идеологических, стратегических и других предпочтений представителей исполнительной власти. В парламентских республиках и парламентарных монархиях степень "щедрости", в свою очередь, будет определяться куда б*о*льшим количеством стейкхолдеров, в б*о*льшей степени зависеть от групп влияния и общественного мнения.

В то же время даже в президентских республиках огромное значение имеет система "сдержек и противовесов", в первую очередь, способность парламентов влиять на внешнюю политику страны посредством контроля над распределением бюджетных средств [Мельников 2011]. Некоторые ученые склонны полагать, что число "сдержек и противовесов" в политической системе напрямую влияет на объемы помощи: чем оно выше, тем больше стейкхолдеров, чьи интересы необходимо удовлетворить, и тем выше степень "щедрости" [Round, Odedokun 2004: 307].

Значение имеет и степень однородности правительства, законодательной власти и оппозиции. По расчетам Дж. Раунда и М. Одедокуна, чем больше партий входит в состав правительственной коалиции, тем выше объемы помощи. Напротив, чем менее однородной является оппозиция, тем проще правительству игнорировать ее интересы при формировании бюджетов помощи [Round, Odedokun 2004: 307-308]. Данный фактор влияет и на долю "связанной"[2] помощи в бюджете донора – ключевой индикатор роли коммерческих интересов: она увеличивается по мере расширения правительственной коалиции и уменьшается по мере ослабления оппозиции [Pincin 2012: 2].

По признанию большинства специалистов, важным фактором, влияющим на объемы помощи, является *организационная модель управления СМР*, и прежде всего наличие или отсутствие независимого агентства/министерства содействия развитию, способного продвигать девелопменталистские интересы. Заинтересованность сотрудников агентств помощи в б*о*льших объемах помощи обусловлена не только альтруистическими, но и карьерными соображениями, что позволяет некоторым ученым включать их в категорию "групп влияния".

Подобный подход не только является спорным с методологической точки зрения, но и не подтверждается эмпирическими данными. Проведенный Р. Флэком и К. Килби анализ взаимосвязей между голосованием по вопросам помощи в Конгрессе США и распределением контрактов Агентства США по международному развитию (*USAID*) в рамках "связанной помощи" между отдельными штатами не выявил признаков того, что агентство манипулирует контрактами с целью получения поддержки законодателей [Fleck, Kilby 2006].

[2] "Связанная" помощь предоставляется в виде грантов или кредитов на закупку товаров и услуг в стране-доноре.

Тем не менее страны, где существует "независимое агентство", демонстрируют более стабильные показатели ОПР/ВНД, нежели те, где основные решения принимаются министерством иностранных дел или правительством, внутри которых идет острая борьба за распределение бюджетных средств. Наличие независимого агентства зачастую позволяет "обезопасить" бюджеты помощи от сокращений даже в условиях кризиса [Bertoli, Cornia, Manaresi 2008: 14]. Лучшим примером в этом отношении служит Великобритания, которая имеет отдельное министерство международного развития (ММР), созданное в 1997 г. и благодаря своей независимости от МИД "выведшее задачу развития за рамки продвижения исключительно британских коммерческих интересов" [Кулькова 2013: 53]. Поставив несколько лет назад задачу достичь установленного ООН показателя ОПР/ВНД – 0,7% к 2013/2014 фин. г., коалиционное правительство в составе консерваторов (!) и либералов приняло политическое решение продолжать наращивать объемы помощи вопреки неблагоприятной экономической конъюнктуре. Такое решение стало возможным только благодаря высокому политическому статусу ММР.

Что касается устойчивости корреляции между данным фактором и объемами помощи, то здесь мнения исследователей расходятся. Так, к примеру, группа итальянских ученых во главе с Б. Бертоли, анализируя данные по 22 странам-донорам, такой корреляции не выявила [Bertoli, Cornia, Manaresi 2008: 29]. Коллектив германских ученых в лице А. Фукса, А. Дрехера и П. Нунненкампа в исследовании, выполненном по заказу Кильского института мировой экономики, напротив, признал наличие независимого агентства одной из двух внутриполитических детерминант, которые влияют на степень "щедрости" того или иного донора [Fuchs, Dreher, Nunnenkamp 2014].

С институциональными характеристиками стран-доноров тесно связан вопрос о влиянии *партийного фактора* на политику в сфере СМР. Не секрет, что консерваторы и либералы по-разному относятся к роли государства в экономике и финансированию борьбы с бедностью. Но значит ли это, что изменения в идейной ориентации правительства/парламентского большинства напрямую отражаются на объемах помощи и что в периоды преобладания партий правого толка "щедрость" стран-доноров снижается, а в периоды доминирования "левых", напротив, увеличивается?

Долгое время большинство ученых отвечали на данный вопрос положительно. Так, Д. Ламсдейн утверждал: "сторонниками помощи выступают партии, которые обеспокоены вопросами равенства и искоренения бедности, а не те, которые отдают предпочтение свободному рынку, военным и стратегическим проблемам" [Lumsdaine 1993: 179]. По мнению Ж.-П. Терьяна, вся эволюция политики помощи и вовсе является отражением противостояния между левыми и правыми, в основе которого лежат фундаментальные различия в значении, которое стороны придают проблеме анализа затрат и выгод, с одной стороны, и моральным принципам, с другой: правые партии больше обеспокоены первым компонентом, левые – вторым [Thérien 2002: 460-462]. В то же время ранее А. Ноэль и Ж.-П. Терьян оговаривали, что помимо поддержки отдельных инициатив в сфере оказания помощи (краткосрочное влияние), политическая партия, которая находится у власти долгое время, навязывает свои собственные представления о социальной справедливости. Это порождает некий "кумулятивный эффект" воздействия на расстановку приоритетов в сфере СМР и объемы помощи, который особенно заметен в скандинавских странах, где у власти длительное время находились социал-демократы [Noël, Thérien, 2000: 160].

Однако большинство ученых, предпринимавших попытки верификации этой гипотезы с помощью количественных методов, либо опровергали ее, либо заметно корректировали. Так, по расчетам Дж. Раунда и М. Одедокуна, в целом по КСР ОЭСР, вопреки ожиданиям, правые правительства выделяют на цели помощи средств больше, чем левые. По их мнению, поиск корреляции между партийной ориентацией и степенью "щедрости" имеет смысл, только если помощь предоставляется по альтруистическим соображениям; если нет, то в игру вступают другие факторы и интересы [Round, Odedokun 2004: 307].

Последний тезис получил развитие в статье гарвардского профессора Д. Тингли. По его расчетам, идеологическая ориентация партий оказывает существенное влияние только на объемы помощи более бедным странам и многосторонней помощи (при "либералах" они увеличиваются, при "консерваторах" снижаются), но не сказывается на объемах двусторонней помощи и помощи более обеспеченным странам, которые в бо́льшей степени определяются коммерческими/геополитическим интересами [Tingley 2010: 44-45].

Не находит подтверждения "гипотеза Ламсдейна" и при анализе политики отдельных доноров. Так, Т. Мосс и М. Голдстейн, исследуя политику США по оказанию помощи африканским странам, выявили, что республиканцы могут быть более щедрыми, чем демократы, и объяснили это тем, что "республиканцы в целом лучше артикулируют внешнеполитические цели и обосновывают использование для их достижения тех или иных инструментов, включая иностранную помощь" [Goldstein, Moss 2005: 1298].

Еще более нюансированную оценку влияния партийных различий на политику США дали Д. Тингли и Х. Милнер. Используя теорему Столпера-Самуэльсона, они выявили, что помимо идеологических предпочтений конгрессменов значительное влияние оказывает то, преобладают ли в их округах труд или капитал. В первом случае конгрессмены склонны выступать против увеличения объемов помощи; во втором – за. Признавая противоположное отношение консерваторов к торговле и помощи развитию (позитивное в первом случае и негативное во втором), Д. Тингли и Х. Милнер указывают на несовпадение политических коалиций по вопросам торговли и помощи, а также отмечают восприимчивость законодателей к давлению со стороны организованных групп влияния. Наконец, идейные предпочтения президента, по их расчетам, не особо влияют на позицию законодателей по вопросам помощи (в отличие от внешней торговли), что подчеркивает роль законодательной власти в вопросах внешней помощи [Milner, Tingley 2010].

Новейшее исследование германских ученых В. Бреха и Н. Потрафке рисует существенно более сложную картину. Проанализировав данные за 1960-2009 гг. по 23 странам – членам КСР ОЭСР, они пришли к выводу, что идеологические расхождения реально проявляются лишь при предоставлении помощи в виде грантов беднейшим странам, тогда как по остальным категориям помощи корреляция является слишком слабой [Brech, Potrafke 2013].

Другими словами, отношение партий к финансированию СМР не является заданным раз и навсегда. В этом смысле крайне интересными представляются выводы И. Ахмеда, К. Марку, Б. Рассела и М. Тьерней, которые задались вопросом о том, будут ли правительства левого толка щедрее в предоставлении помощи в условиях экономического кризиса [Ahmed et al. 2011]. Данные авторы исходят из того, что на политику правых в вопросах помощи влияет не негативное отношение к борьбе с бедностью, а коммерческие интересы – бо́льшую часть голосов и пожертвований они получают от представителей бизнеса, заинтересованных в поощрении внешней торговли и инвестиций. Коль скоро помощь является инструментом такого поощрения, консерваторы могут быть заинтересованы

в оказании поддержки программам помощи [ibid.: 9]. Левые правительства, напротив, в наибольшей степени зависят от поддержки профсоюзов и малоимущих избирателей. Соответственно, в условиях кризиса либералы, в первую очередь, будут увеличивать внутренние программы социального обеспечения; а значит, сокращать внешнюю помощь; тогда как консерваторы могут позволить себе руководствоваться другими мотивами. При левых правительствах коэффициент корреляции между уровнем безработицы (наиболее политически значимым показателем экономической конъюнктуры) и объемами помощи оказывается почти в 2 раза выше, чем при центристах и правых [ibid.: 14].

Ряд исследователей, однако, не находят свидетельств серьезных изменений в "щедрости" при смене левых правительств правыми или наоборот [Faini 2006; Fuchs, Dreher, Nunnenkamp 2014]. Это может быть следствием не только комплексного характера интересов, но и так наз. *бюджетного инкрементализма*, или инерции, которая проявляется в том, что основным ориентиром при формировании бюджета является бюджет прошлого года. Кроме того, в некоторых странах определяющую роль может играть позиция независимого агентства помощи, которое нередко добивается сохранения высокого уровня ассигнований на цели СМР независимо от политической ориентации правительства [Bertoli, Cornia, Manaresi 2008: 6]. Какими бы противоречивыми ни были существующие точки зрения на роль "партийного фактора", очевидно, что оценить его в полной мере можно только "в связке" с общественным мнением и группами влияния.

По вопросу о *влиянии общественного мнения* на "щедрость" доноров среди зарубежных ученых также нет единства. Так, Д. Ласмдейн находил зависимость между поддержкой со стороны общественного мнения и объемами помощи, хотя и признавал, что правительства активно "обрабатывают" общественное мнение [Lumsdaine 1993: 123]. Выводы других исследователей созвучны с теорией элитарной демократии: правительства не реагируют на давление со стороны общественности, а, скорее, стремятся убедить электорат одобрить выбранную ими политику в сфере помощи [Mosley 1985: 388; Olsen 2001: 645]. К. Ланкастер, к примеру, указывает на отсутствие четкой группы, которая бы поддерживала политику оказания помощи [Lancaster 2007: 100].

Предпочтительной выглядит вторая точка зрения, поскольку уровень поддержки помощи в обществе почти не коррелирует с объемами ассигнований. Так, жители одной из самых "скупых" стран-доноров – Италии – традиционно выступают одними из наиболее ярых сторонников оказания помощи. В США, между тем, уровень поддержки СМР традиционно является самым низким среди всех крупнейших стран-доноров (около 50%), однако среднестатистический американец считает, что на цели внешней помощи расходуется 25% федерального бюджета и что этот показатель следовало бы снизить до 10%[3]. Тот факт, что "приемлемый" для избирателя уровень выше реального (1%) в 10 (!) раз, говорит о том, что правительство США предоставляет помощь в значительно меньших объемах, чем позволяет уровень общественной поддержки. Ситуация с распределением ресурсов помощи на двусторонней и многосторонней основе обстоит иначе. По данным опросов общественного мнения *YouGov* 2008-2010 гг., предпочтения в отношении помощи на многосторонней основе высказывали от 22 до 33% респондентов [Milner, Tingley 2013]; что вполне соответствует реальному распределению ассигнований на современном этапе.

[3] American Public Vastly Overestimates Amount of U.S. Foreign Aid. – *World Public Opinion*. 29.11.2010. URL: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brunitedstatescanadara/670.php (accessed: 15.05.2014).

Наконец, сторонники теории плюралистической демократии отстаивают роль групп влияния, которые имеют достаточно четкие предпочтения в отношении помощи и стараются "навязать" их властям. По мнению многих специалистов, и в частности, Л.Г. Ирвина, взаимодействие зачастую определяется личными договоренностями – "успех одобрения бюджета помощи зависит от людей, а не от процедуры" [Irwin 2000: 2]. К похожему выводу приходят В. Мэйер и П. Раймондос-Мёллер, основываясь на теореме "среднего избирателя" Д. Блэка. По их мнению, "вопрос о предоставлении иностранной помощи, как и любой другой вопрос, касающийся экономической политики [...], решается положительно, только если существует группа людей, которые получают непосредственные дивиденды от того, что их страна является донором. Таким образом, все определяется тем, позволяет ли политический процесс этим бенефициарам навязать свою волю остальному обществу" [Mayer, Raimondos-Møller 2003].

В число бенефициаров ассигнования средств на цели помощи входят: 1) инвестиционные компании и банки, имеющие капиталовложения в странах-реципиентах; 2) компании-экспортеры товаров и услуг; 3) НПО гуманитарной направленности; 4) диаспоры. Рассмотрим каждую из этих групп.

1. *Инвестиционные компании и банки,* имеющие капиталовложения в странах-реципиентах, объективно заинтересованы в повышении уровня их развития и соответственно в увеличении объемов средств, ассигнуемых на СМР. Оценить масштаб их влияния, однако, крайне сложно, что объясняет отсутствие специальных исследований по данному вопросу. В этой связи особую ценность обретает информация, собранная Д. Тингли и Х. Милнером. Анализируя отклонения голосов американских конгрессменов от основной "линии партии", они выявили их корреляцию с размерами взносов в избирательную кампанию от групп влияния. Получавшие бо́льшие взносы от инвестиционных банков и компаний республиканцы склонны были "предавать" линию партии и поддерживать помощь; в то время как и демократы, получавшие меньшие взносы, – склонны голосовать против ее увеличения [Milner, Tingley 2010: 225].

2. *Компании–экспортеры* могут поддерживать увеличение объемов помощи, по меньшей мере, по двум причинам. Во-первых, они заинтересованы в получении государственных контрактов в рамках "связанной" помощи; во-вторых, в повышении покупательной способности населения в странах, куда они поставляют свою продукцию. При этом вопрос о том, в какой степени данный фактор оказывает влияние на объемы ассигнований на цели СМР, остается открытым. Так, В. Мэйер и П. Раймондос-Мёллер, полагают, что производители сельскохозяйственных товаров и оружия наиболее заинтересованы в оказании внешней помощи, и чем больше "средний избиратель" вовлечен в производство данных товаров, тем более успешными будут их лоббистские усилия [Mayer, Raimondos-Møller 2003]. Однако эта гипотеза не подтверждается эмпирическими данными. Крупнейшие экспортеры сельхозпродукции (США) и оружия (США, Франция) достаточно "скупы" как доноры, что, впрочем, отнюдь не отменяет влияния лоббистских усилий представителей АПК и ОПК на характер предоставляемой помощи и ее географическое распределение.

3. *Неправительственные организации* в странах Запада также активно участвуют в предоставлении ОПР и служат одним из важнейших каналов распределения средств (до 20,5% всех средств двусторонней помощи, по данным 2011 г).[4] При этом по каналам НПО из стран-доноров поступает в 5 раз больше средств, чем через международные и местные НПО, вместе взятые.

[4] *OECD. Aid at a glance. Flows of official development assistance to and through civil society organizations in 2011.* Paris, OECD. 2013. URL: http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Aid%20for%20CSOs%20Final%20for%20WEB.pdf (accessed: 15.05.2014).

Сотрудники НПО являются прямыми бенефициарами предоставления помощи. Это, казалось бы, должно означать, что чем больше число и степень политического влияния такого рода организаций в стране, тем выше шансы, что она будет щедрее как донор. Однако данное правило работает далеко не всегда: активность НПО в Великобритании и США является вполне сопоставимой, но Соединенное Королевство планомерно приближается к скандинавским донорам по показателю ОПР от ВНД, достигнув по итогам 2013 г. заветной планки в 0,7%[5], тогда как США по-прежнему имеют одни из самых низких показателей ОПР/ВНД (0,19% в 2012 г.[6]).

Влияние НПО является более опосредованным. Следя за доведением средств до получателей в полном объеме, они привлекают внимание к проблемам развития и способствуют повышению качества помощи. В качестве примеров стран, где отсутствие данного фактора негативно влияет на качество предоставляемой помощи, часто называются Италия, Франция и Япония [Bertoli, Cornia, Manaresi 2008: 14; Lancaster 2007: 220].

4. Во многих странах-донорах сформировались крупные *диаспоры* выходцев из стран-реципиентов, чья заинтересованность в оказании помощи стране происхождения не подлежит сомнению. Гипотетически все диаспоры будут отстаивать необходимость предоставления бо́льших объемов помощи и лоббировать свои интересы, в том числе посредством взносов в избирательные кампании. Как показывают результаты эмпирических исследований, чем богаче диаспора, и чем солиднее ее потенциальные взносы, тем бо́льшая часть помощи будет идти в более богатые страны. При этом влияние диаспор на географическое распределение потоков помощи будет тем больше, чем более развиты в стране механизмы лоббирования [Lahiri, Raimondos-Møller 2000: 76]. В то же время диаспоры в последние годы чаще отдают предпочтение *прямым* каналам содействия развитию стран происхождения, таким как денежные переводы и облигации диаспоры (особенно активны на данном направлении представители еврейской диаспоры, а также выходцы из Индии и Эфиопии).

Воздействие групп влияния также имеет смысл рассматривать в “связке” с другими социально-политическими факторами и в динамике. Изменения в составе правительства, организационной модели управления могут расширять или сужать пространство для деятельности тех или иных “групп”. В то же время их роль может меняться под воздействием как внешних факторов, так и колебаний экономической конъюнктуры, что лишний раз подчеркивает необходимость учета экономических факторов при построении любых экспликативных моделей.

* * *

Подводя итоги, следует, в первую очередь, обратить внимание на тот факт, что зарубежные ученые, демонстрируя относительное единодушие в определении комплекса внутренних факторов, которые могут оказывать влияние на политику стран Запада в сфере СМР, приходят зачастую к противоположным выводам на основе анализа эмпирических данных. Чем объяснить подобную какофонию мнений? Означает ли это, что помощь развитию, действительно,

[5] Townsend I. UK first G7 country to reach 0,7% of national income as aid. – *Development Initiatives*. 02.04.2014. URL: http://devinit.org/uk-first-g7-country-to-reach-0-7-of-national-income-as-aid/ (accessed: 01.06.2014).

[6] По данным базы *Aidflows* (www.aidflows.org).

является настолько сложным для понимания феноменом, что ее предоставление зачастую противоречит законам логики и здравому смыслу? Или разгадка кроется в различиях между выборками данных, используемых исследователями и в методиках построения регрессий? А может быть, в самих методиках заложена методологическая ошибка?

С нашей точки зрения, верно второе и третье. Среди работ по заявленной проблематике почти нет таких, которые используют одинаковую выборку данных. Это касается как стран, так и временных рядов, что затрудняет любое прямое сопоставление результатов. В то же время, признавая необходимость бо́льшей "математической" проработки моделей, нельзя не отметить, что аналитическая состоятельность многих из них оставляет желать лучшего.

Во-первых, бросается в глаза невнимание исследователей к комплексной взаимосвязи внутренних политико-социальных и экономических детерминант, которая, к тому же, не является предопределенной раз и навсегда, а меняется с течением времени.

Во-вторых, зачастую необъяснимым выглядит исключение из моделей детерминант, связанных с внешнеполитическими/внешнеэкономическими интересами доноров, их положением на мировой арене, а также игнорирование трансформаций международной среды под воздействием таких рубежных событий, как окончание "холодной войны", теракты 11 сентября 2001 г. или начало глобального финансового кризиса осенью 2008 г. Нивелирование принципиальных различий между периодами при обработке статистических данных, к примеру, за 1970-2000 годы или 1991-2010 годы, выведение за рамки процессов деполитизации помощи в 1990-е годы или ее секьюритизации после начала "глобальной войны с терроризмом" [Бартенев 2011а, 2011б] ставит под сомнение правомерность любых выводов, которые делаются на этой основе.

В то же время редкие попытки построить интегративные модели, учитывающие максимально возможное количество внутренних и внешних детерминант, подобные той, которая была построена А. Фуксом, А. Дрехером и П. Нунненкампом [Fuchs, Dreher, Nunnenkamp 2014], дают парадоксальные результаты. Даже признав данную модель наиболее полной, трудно согласиться с выводом о том, что среди всех внутренних детерминант значимое влияние на объемы помощи оказывает только наличие независимого агентства и бюджетный инкрементализм, а из внешних – лишь колониальное наследие.

Помощь развитию является комплексным социальным феноменом, объяснить который двумя-тремя параметрами невозможно, равно как и отразить динамику его изменения математически с применением так наз. *фиктивных переменных (dummies)*. Использование результатов такого рода исследований в качестве отправной точки при изучении политики отдельных государств-доноров может быть контрпродуктивным. Независимо от методики и набора детерминант всегда обнаруживаются исключения из правил. Цитируя А.М. ван дер Веена, "единственный вывод, который можно сделать на основе анализа литературы, состоит в том, что на *"политику доноров" различные внутренние детерминанты оказывали различное влияние в различные исторические периоды"* [Van der Veen 2011: 149]. Это значит, что любая гипотеза обязана проходить проверку на конкретном, страновом материале.

Претензии некоторых исследователей на универсальную применимость полученных выводов выглядят странными еще и потому, что они базируются на

данных по "традиционным" донорам, ежегодно предоставляющим статистическую отчетность в КСР ОЭСР. Если учесть, что в мире есть еще четыре десятка "новых" доноров, по меньшей мере половина из которых не отчитывается перед "клубом доноров"; что четверть их оказывает помощь, руководствуясь совершенно иными принципами; а также что во многих странах сложилась авторитарная форма правления, принимать такого рода результаты за истину в последней инстанции, мягко говоря, преждевременно.

Изучение детерминант политики "новых" доноров, в том числе России, оценка влияния внутриполитических компонентов не только на "щедрость", но и на "мягкость" доноров, а также построение моделей, объединяющих внутренние и внешние детерминанты, являются перспективными направлениями исследований, разрабатывая которые, отечественные ученые могли бы внести вклад и в глобальную науку.

Бартенев В.И. 2011а. Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию. – *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. № 3. С. 184-218.

Бартенев В.И. 2011б. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса. – *Вестник международных организаций*. № 3. С. 37-50.

Глазунова Е.Н. 2012. У истоков содействия международному развитию: американская программа технической помощи развивающимся странам. – *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. № 2. С. 126-157.

Глазунова Е.Н. 2013. Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива. – *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. № 2. С. 126-146.

Дегтерев Д.А. 2012. Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов. – *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. С. 47-58.

Дегтерев Д.А. 2014. Политическая экономия международной помощи. – *МЭиМО*. № 4. С. 26-35.

Кулькова О.С. 2013. Политика Великобритании в сфере урегулирования конфликтов и миростроительства на африканском континенте (1997-2013). – *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. № 2. С. 49-81.

Мельников В.И. 2011. Парламентский контроль в сфере национальной безопасности в США и России: сравнительный политико-правовой анализ. – *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. № 4. С. 19-41.

Ahmed I., Marcoux Ch., Russell B., Tierney M.J. 2011. *Foreign Aid in Hard Times: The Political Economy of Aid Effort*. Williamsburg: College of William and Mary, Institute for the Theory and Practice of International Relations. URL: http://s3.amazonaws.com/aiddata/hardtimes.pdf (accessed: 15.05.2014).

Alesina A., Dollar D. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? – *Journal of Economic Growth*. Vol. 5. No. 1. P. 33-63.

Berthélemy J.-C. 2005. Bilateral Donors' Interests vs Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? – *Review of Development Economics*. Vol. 10. No. 2. P. 179-194.

Bertoli S., Cornia A.G., Manaresi F. 2008. *Aid Effort and Its Determinants: A Comparison of the Italian Performance with other OECD Donors*. Dipartimento di Scienze Economiche Working Paper N. 11/2008. Universita' degli Studi di Firenze. 42 p.

Brech V., Potrafke N. 2014. Donor Ideology and Types of Foreign Aid. – *Journal of Comparative Economics*. Vol. 42. No. 1. P. 61-75.

Faini R. 2006. *Foreign aid and fiscal policy*. CEPR Discussion Paper No. 5721. L.: Centre for Economic Policy Research. 19 p.

Fearon J.D. 1998. Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. – *Annual Review of Political Science*. Vol. 1. P. 289-313.

Fleck R.K., Kilby Ch. 2006. How do Political Changes Influence U.S. Bilateral Aid Allocations? Evidence from Panel Data. – *Review of Development Economics*. Vol. 10. No. 2. P. 210-223.

Fuchs A., Dreher A., Nunnenkamp. P. 2014. Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature. – *World Development*. Vol. 56. No. 4. P. 172-199.

Goldstein M.P. Moss T.J. 2005. Compassionate Conservatives or Conservative Compassionates? US Political Parties and Bilateral Foreign Assistance to Africa. – *Journal of Development Studies*. Vol. 41. No. 7. P. 1288-1302.

Irwin L.G. 2000. Dancing the Foreign Aid Appropriations Dance: Recurring Themes in the Modern Congresses. – *Public Budgeting & Finance*. Vol. 20. No. 2. P. 30-48.

Lahiri S., Raimondos-Møller P. 2000. Lobbying by Ethnic Groups and Aid Allocation. – *The Economic Journal*. Vol. 110. P. 62-79.

Lancaster C. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago, The University of Chicago Press. 284 p.

Lumsdaine D. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton, NJ. 355 p.

Mayer W., Raimondos-Møller P. 2003. The Politics of Foreign Aid: A Median Voter Perspective. – *Review of Development Economics*. Vol. 7. No. 2. P. 165-178.

McKinlay R.D. 1979. The Aid Relationship: A Foreign Policy Model and Interpretation of the Distributions of Official Bilateral Economic Aid of the United States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960-1970. – *Comparative Studies*. Vol. 11. No. 4. P. 411-463.

Milner H.V., Tingley D. 2010. The Political Economy of US Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid. – *Economics and Politics*. Vol. 22. No. 2. P. 200-232.

Milner H.V., Tingley D. 2013. The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy. – *Review of International Organizations*. Vol. 8. No. 3. P. 313-341.

Mosley P. 1985. The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good. – *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 33. No. 2. P. 373-393.

Noël A., Thérien J.-P. 1995. From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. – *International Organization*. Vol. 49. No. 3. P. 523-553.

Nunnenkamp P., Thiele R. 2006. Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing But Promises? – *World Economy*. Vol. 29. P. 1177-1201.

Olsen G.R. 2001. European Public Opinion and Aid to Africa: Is There a Link? – *The Journal of Modern African* Studies. Vol. 39. No. 4. P. 645-674.

Pincin J. 2012. Political Power and Aid Tying Practices in the Development Assistance Committee. – *Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 39463*, 14.06. URL: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/39463/1/MPRA_paper_39463.pdf (accessed: 15.05.2014).

Putnam R.D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. – *International Organization*. Vol. 42. No. 3. P. 427-460.

Round J.I., Odedokun M. 2004. Aid Effort and its Determinants. – *International Review of Economics & Finance*. Vol. 13. No. 3. P. 293-309.

Thérien J.-P. 2002. Debating Foreign Aid: Right versus Left. – *Third World Quarterly*. Vol. 23. No. 3. P. 460-462.

Thérien J.-P., Noël A. 2000. Political Parties and Foreign Aid. – *American Political Science Review*. Vol. 94. No. 1. P. 151-162.

Tingley D. 2010. Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort. – *Quarterly Review of Economics and Finance*. Vol. 50. No. 2. P. 40-49.

Van der Veen A. M. 2011. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge, Cambridge University Press. 312 p.

Zimmerman R.A. 2007. *The Determinants of Foreign Aid: An Inquiry into the Consequences of Welfare State Institutions and Public Opinion*. University of Amsterdam. 67 p.

DOI: 10.17976/jpps/2014.05.11

DOMESTIC POLITICAL DETERMINANTS OF FOREIGN AID INSTRUMENTS: A MODEL KIT

V.I. Bartenev[1]

[1]*M.V. Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia*

BARTENEV Vladimir Igorevich, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes, Director of Center for Security and Development Studies, School of World Politics, M.V. Lomonosov Moscow State University. Email: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Received: 31.05.2014. Accessed: 17.06.2014

Acknowledgments. The research was supported by a grant of the President of the Russian Federation for governmental support of the leading scientific schools of the Russian Federation (NSh-2427.2014.6).

Abstract. The scholarly interest in phenomenon of foreign aid has remained strong for almost seven decades. The best representatives of social sciences in the West keep providing increasingly more exquisite interpretations of international development cooperation policies. This paper summarizes their conclusions on the impact of domestic socio-political factors within the OECD DAC member countries which have been overshadowed by their foreign economic and political interests in developing countries. In accordance with Carol Lancaster's typology, these determinants are divided into four sub-categories: 1) "ideas" – system of shared values; 2) "institutions" – particularities of political system and electoral processes; 3) "organization" – model of aid management, and 4) "interests" – role of interest groups and public opinion. The paper unveils and explains the main inconsistencies in extant explicative models and identifies some promising directions for future research, including identification of linkages between political and economic as well as between domestic and external determinants of foreign aid.

Keywords: foreign aid, international development cooperation, aid donors, aid allocation, aid effort partisan politics, political parties, interest groups, public opinion.

References

Ahmed I., Marcoux Ch., Russell B., Tierney M.J. *Foreign Aid in Hard Times: The Political Economy of Aid Effort*. Williamsburg: College of William and Mary, Institute for the Theory and Practice of International Relations. 2011. URL: http://s3.amazonaws.com/aiddata/hardtimes.pdf (accessed: 15.05.2014).

Alesina A., Dollar D. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? – *Journal of Economic Growth*. 2000. Vol. 5. No. 1. P. 33-63.

Bartenev V.I. Securitization of International Development Aid: Political Discourse Analysis. – *International Organizations Research Journal*. 2011. No. 3. P. 37-50. (In Russ.)

Bartenev V.I. The Impact of the 9/11 on the U.S. International Development Policy. – *Moscow University Bulletin. Series 25. International Relations and World Politics*. 2011. Vol. 3. No. 3. P. 184-218. (In Russ.)

Berthélemy J.-C. Bilateral Donors' Interests vs Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? – *Review of Development Economics*. 2005. Vol. 10. No. 2. P. 179-194.

Bertoli S., Cornia A.G., Manaresi F. *Aid Effort and Its Determinants: A Comparison of the Italian Performance with other OECD Donors*. 2008. Dipartimento di Scienze Economiche Working Paper N. 11/2008. Universita' degli Studi di Firenze. 42 p.

Brech V., Potrafke N. Donor Ideology and Types of Foreign Aid. – *Journal of Comparative Economics*. 2014. Vol. 42. No. 1. P. 61-75.

Degterev D.A. International Development Assistance As a Tool to Promote Foreign Policy and Economic Interests. – *Vestnik MGIMO – University*. 2012. No. 2. P. 47-58. (In Russ.)

Degterev D.A. Political Economy of Foreign Aid. – *World Economy and International Relations*. 2014. No. 4. P. 26-35. (In Russ.)

Faini R. *Foreign aid and fiscal policy*. CEPR Discussion Paper No. 5721. L.: Centre for Economic Policy Research. 2006. 19 p.

Fearon J.D. Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. – *Annual Review of Political Science*. 1998. Vol. 1. P. 289-313.

Fleck R.K., Kilby Ch. How do Political Changes Influence U.S. Bilateral Aid Allocations? Evidence from Panel Data. – *Review of Development Economics*. 2006. Vol. 10. No. 2. P. 210-223.

Fuchs A., Dreher A., Nunnenkamp. P. Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature. – *World Development*. 2014. Vol. 56. No. 4. P. 172-199.

Glazunova E.N. At the Origins of International Development Cooperation: the U.S. Program of Technical Assistance to Underdeveloped Countries. – *Moscow University Bulletin. Series 25. International Relations and World Politics*. 2012. No. 2. P. 126-157. (In Russ.)

Glazunova E.N. Theoretical Aspects of International Development Cooperation: Historical Retrospect. – *Moscow University Bulletin. Series 25. International Relations and World Politics. 2*013. No. 2. P. 126-146. (In Russ.)

Goldstein M.P. Moss T.J. Compassionate Conservatives or Conservative Compassionates? US Political Parties and Bilateral Foreign Assistance to Africa. – *Journal of Development Studies*. 2005. Vol. 41. No. 7. P. 1288-1302.

Irwin L.G. Dancing the Foreign Aid Appropriations Dance: Recurring Themes in the Modern Congresses. – *Public Budgeting & Finance*. 2000. Vol. 20. No. 2. P. 30-48.

Kulkova O.S. The British Conflict Resolution and Peacebuilding Policies in Africa (1997-2013). – *Moscow University Bulletin. Series 25. International Relations and World Politics*. 2013. No. 2. P. 49-81. (In Russ.)

Lahiri S., Raimondos-Møller P. Lobbying by Ethnic Groups and Aid Allocation. – *The Economic Journal*. 2000. Vol. 110. P. 62-79.

Lancaster C. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago, The University of Chicago Press. 2007. 284 p.

Lumsdaine D. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton, NJ. 1993. 355 p.

Mayer W., Raimondos-Møller P. The Politics of Foreign Aid: A Median Voter Perspective. – *Review of Development Economics*. 2003. Vol. 7. No. 2. P. 165-178.

McKinlay R.D. The Aid Relationship: A Foreign Policy Model and Interpretation of the Distributions of Official Bilateral Economic Aid of the United States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960-1970. – *Comparative Studies*. 1979. Vol. 11. No. 4. P. 411-463.

Melnikov V.I. Parliamentary Oversight of National Security in the U.S. and Russia: A Comparative Political and Legal Analysis. – *Moscow University Bulletin. Series 25. International Relations and World Politics*. 2011. No. 4. P. 19-41. (In Russ.)

Milner H.V., Tingley D. The Political Economy of US Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid. – *Economics and Politics*. 2010. Vol. 22. No. 2. P. 200-232.

Milner H.V., Tingley D. The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy. – *Review of International Organizations*. 2013. Vol. 8. No. 3. P. 313-341.

Mosley P. The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good. – *Economic Development and Cultural Change*. 1985. Vol. 33. No. 2. P. 373-393.

Noël A., Thérien J.-P. From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. – *International Organization*. 1995. Vol. 49. No. 3. P. 523-553.

Nunnenkamp P., Thiele R. Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing But Promises? – *World Economy*. 2006. Vol. 29. P. 1177-1201.

Olsen G.R. European Public Opinion and Aid to Africa: Is There a Link? – *The Journal of Modern African* Studies. 2001. Vol. 39. No. 4. P. 645-674.

Pincin J. Political Power and Aid Tying Practices in the Development Assistance Committee. – *Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 39463*, 14.06. 2012. URL: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/39463/1/MPRA_paper_39463.pdf (accessed: 15.05.2014).

Putnam R.D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. – *International Organization*. 1988. Vol. 42. No. 3. P. 427-460.

Round J.I., Odedokun M. Aid Effort and its Determinants. – *International Review of Economics & Finance*. 2004. Vol. 13. No. 3. P. 293-309.

Thérien J.-P. Debating Foreign Aid: Right versus Left. – *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23. No. 3. P. 460-462.

Thérien J.-P., Noël A. Political Parties and Foreign Aid. – *American Political Science Review*. 2000. Vol. 94. No. 1. P. 151-162.

Tingley D. Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort. – *Quarterly Review of Economics and Finance*. 2010. Vol. 50. No. 2. P. 40-49.

Van der Veen A.M. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011. 312 p.

Zimmerman R.A. *The Determinants of Foreign Aid: An Inquiry into the Consequences of Welfare State Institutions and Public Opinion*. University of Amsterdam. 2007. 67 p.