

# §4 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Дубинкина К.А.

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ООН В РОССИИ С 1990-х ДО СЕРЕДИНЫ 2000-х ГОДОВ

**Аннотация:** Концепция помощи развитию возникла сравнительно недавно, но стремительное увеличение круга доноров и реципиентов помощи, а также интерес мирового сообщества доказали актуальность ее создания. Однако в конце XX века произошло экстраординарное событие: Российская Федерация – страна-правопреемник одного из главных доноров помощи превращается в ее реципиента. С 1991 года Россия начинает сотрудничать с различными агентствами и специализированными учреждениями ООН, которые оказывали помощь на цели развития. Одной из последних организаций, начавших работать в России, была Программа Развития ООН (ПРООН), однако, уже в 1999 году ей была отведена лидирующая роль в проектах по восстановлению одного из наименее стабильных регионов страны – Северного Кавказа. Одновременно ПРООН реализует программы по помощи пострадавшей в результате Чернобыльской катастрофы Брянской области, а также проекты в области сохранения уникального биоразнообразия России. В данной статье рассматриваются самые основные направления деятельности Программы Развития ООН в России на рубеже веков.

**Abstract:** The development programme concept has appeared rather recently, but the fast growth of range of both donors and recipients of aid, as well as the interest of the global community have proven its topicality. In the late XX there was an extraordinary event. The Russian Federation, which was a successor of one of the largest donors became a recipient. Starting from 1991 Russia has been cooperating with various agencies and specialized institutions of the UN, which provided aid for the development purposes. One of the organizations, which has started to work in Russia rather recently was the UN Development Programme, and starting from 1999 it gained a leading role in restoration of one of the least sustainable regions of Russia – the Northern Caucasus. At the same time UNDP implements the programs for assistance to the Bryansk region, which has suffered as a result of the Chernobyl catastrophe and some projects in the sphere of preservation of the unique biological variety of Russia. This article concerns the key directions of activities of the UNDP in Russia at the turn of the centuries.

**Ключевые слова:** ООН, ПРООН, концепция, помощь развитию, содействие развитию, Россия, Кавказ, биоразнообразие, проекты, Программа Развития.

**Keywords:** UN, UNDP, concept, assistance to development, facilitating development, Russia, Caucasus, biological variety, projects, Development Programme.

Такое направление международной деятельности как помощь в развитии к началу XXI века в основном прошло период своего становления, и был выработан ряд концепций и механизмов, что позволяет говорить о нем как об одной из важных частей современного миропорядка. Действия, предпринимаемые государствами и международными организациями в этой области, неизбежно затрагивают множество ключевых аспектов, связанных с распределением властных и экономических ресурсов на планете, и поэтому их следует рассматривать как значимую составляющую системы глобального управления.

С распадом СССР Россия оказалась в сложном экономическом положении, сопровождавшемся политической нестабильностью, как внутри страны, так и на всем постсоветском пространстве. В результате Россия, некогда один из крупнейших доноров помощи в лице СССР, оказалась в ситуации, когда «помощь развитию» стала наиболее уместной и своевременной для страны.

Среди прочих организаций системы ООН, начавших работать в России в 1990-е годы, была и Программа Развития ООН (ПРООН). Взаимодействие России и ПРООН началось в 1992 году, и уже в 1994 году эксперты ПРООН написали первую страновую программу

## Международные отношения: системы взаимодействия

сотрудничества для скорейшего проведения экономических, социальных и демократических реформ в стране. Большое внимание ПРООН уделяла сотрудничеству с НПО и частным сектором для осуществления проектов в области социальной политики.

С открытием офиса ПРООН и нескольких региональных центров в 1997 году<sup>1</sup> начинается реальная деятельность Программы Развития ООН на территории России.

Программа сотрудничества на 1997-1999 годы<sup>2</sup> предполагала 3 основных направления деятельности: демократическое управление (44% проектов), устойчивое социально-экономическое развитие (21% проектов) и управление окружающей средой (35%). В рамках этих направлений было начато 52 проекта, общее финансирование которых составило 127 млн. долларов.

Под «демократическим управлением» понималось укрепление сотрудничества между правительством РФ и НПО по взаимодействию в социальной сфере, содействие повышению статуса женщин посредством развития институционального потенциала, политика и практика демократической системы управления, права человека и институт Омбудсмана, управление в особых условиях (регион Северного Кавказа)<sup>3</sup>.

По направлению «устойчивое социально-экономическое развитие» шла реализация проектов для развития малого и среднего бизнеса и для обеспечения экономически эффективной деятельности в наименее благополучных регионах. Одновременно эксперты ПРООН вели исследования для выработки рекомендаций по преодолению растущей смертности, разрабатывали инновационные стратегии для увеличения занятости и программы содействия развитию коренных народов, готовили национальные доклады о развитии человеческого потенциала.

При поддержке Всемирного Банка ПРООН реализовывала проекты по улучшению системы московского городского транспорта, по совершенствованию системы здравоохранения в Москве и Санкт-Петербурге, участвовала в создании центров занятости и социального партнерства для молодых матерей.

Деятельность по направлению «управление окружающей средой» была выражена в следующих проектах: сокращение выбросов метана в угольном бассейне

Кузбасса, развитие потенциала в области эффективного использования энергии, оценка качества воды на пораженных Чернобыльской аварией территориях, сохранение биоразнообразия на полуострове Камчатка и др.

По мнению автора, является целесообразным более подробный анализ двух последних направлений деятельности, поскольку они являются актуальными и в настоящее время, несмотря на изменение как роли России в концепции содействию международному развитию, так и характера деятельности ПРООН в нашей стране.

Снижение темпов производства и остановка деятельности большого количества промышленных предприятий в начале 1990-х годов привели к некоторому улучшению общей экологической обстановки в стране, однако, серьезные трудности в социальной и экономических сферах препятствовали уделению должного внимания сохранению уникального биоразнообразия страны. Не менее серьезным вызовом явилась ситуация в регионах, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы. Поэтому особое внимание экспертов Программы Развития ООН было обращено на решение этих двух проблем.

Одним из первых стал проект «Устойчивое развитие региона Баренцева моря». Программа была направлена на улучшение социально-экономического положения и состояния окружающей среды в данном регионе. Для разработки общих планов и мест проведения совместной работы по защите окружающей среды был создан Международный консультативный совет, членами которого стали Швеция, Норвегия, Финляндия. ПРООН предусматривала расширение этого проекта с последующим включением в него регионов Архангельска, Карелии и Коми, чтобы не допустить разрушения уникальных хрупких арктических экосистем. Следующим этапом проекта должно было стать создание аналогичных региональных программ для Камчатки, Алтая, озера Байкал, Охотского моря и для северо-восточных районов страны.

Вскоре Программа Развития ООН и Глобальный Экологический Фонд (ГЭФ) запустили проект по сохранению разнообразия лососевых рыб на полуострове Камчатка и начали разработку следующих четырех проектов, направленных на сохранение биоразнообразия Камчатки. Основной их целью было укрепление законодательной и нормативной базы для сохранения биологического разнообразия лососевых рыб: были разработаны программы по контролю за их популяцией, а также образовательные курсы для населения по сохранению и устойчивому использованию рыбных

<sup>1</sup> С 1993 по 1997 работа ПРООН в России шла под контролем Регионального бюро для стран Европы и СНГ.

<sup>2</sup> В 1999 году она была продлена до 2000 года.

<sup>3</sup> См.: Годовой отчет 1999. ПРООН в РФ. Издательство ПРООН. – Москва, 1999. – с.13

ресурсов. Все проекты шли при поддержке региональных и федеральных властей, при этом, ГЭФ и ПРООН выделили на их реализацию 133 тысячи долларов.

Одновременно ПРООН начинает разработку проектов по помощи регионам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС, поскольку последствия этой катастрофы представляют угрозу для населения и препятствуют экономическому развитию некоторых районов России, прежде всего, Брянской области.

В 1997 году в юго-западных районах Брянской области Министерство природных ресурсов, Росгидромет и Программа Развития ООН запустили совместный проект под названием «Оценка и прогноз качества воды в районах, пораженных в результате аварии на Чернобыльской АЭС» для изучения радиоэкологического состояния поверхностных и подземных вод и прогнозирование возможных изменений качества источников питьевой воды на территории в 10 тыс. кв.км. Благодаря сотрудничеству с МАГАТЭ за первые 2 года были привлечены высококвалифицированные эксперты и успешно проведены полевые и аналитические работы. Бюджет проекта составил 285 тыс. долларов, которые были выделены Программой Развития ООН. Правительство России способствовало реализации проекта, предоставляя лаборатории, полигоны, транспортные средства, аналитическое и другое оборудование, а также финансируя работы по радиоэкологическому мониторингу окружающей среды и природных вод. Данный проект стал первым случаем участия учреждений системы ООН в оказании помощи Российской Федерации в деле обеспечения безопасности и устойчивого использования водных ресурсов<sup>4</sup>.

После завершения проекта в 2002 году Организация Объединенных Наций разработала новую стратегию для пострадавших территорий, которая была изложена в докладе «Человеческие последствия Чернобыльской катастрофы. Стратегия возрождения». Главный вывод доклада заключался в том, что основная проблема населения пострадавших регионов – не радиация, а отсутствие достойных социально-экономических условий и возможностей. Ложные представления о последствиях радиационного воздействия, широко распространенные в обществе и среди представителей власти, побудили лидеров трех государств – России, Украины и Белоруссии – и международные организации создать Чернобыльский форум.

<sup>4</sup> См.: Доклад о ходе реализации проектов в 1997 году в странах Европы и СНГ. Регион бюро для стран Европы и СНГ. Издательство ПРООН. – Москва, – с. 35

Чернобыльский форум состоит из восьми агентств ООН и представителей трех наиболее пострадавших от катастрофы государств – России, Белоруссии и Украины. В 2005 году участники Форума подготовили доклад, в котором была описана научно-обоснованная картина медицинских, экологических и социальных последствий Чернобыля. В этом докладе был еще раз подтвержден сделанный в 2002 году вывод: основной проблемой пострадавших от аварии регионов является не радиация, а бедность, с которой можно справиться. В этом регионе необходимо проводить политику, направленную на борьбу с бедностью, и кампании в области здравоохранения для борьбы с курением и алкоголизмом.

На основе заключений Чернобыльского форума в 2005 году была признана необходимость проведения новой политики, в центре которой – реабилитация и возрождение. Переход от гуманитарной помощи к программам содействия развитию Чернобыльского региона определил координирующую роль Программы Развития ООН. Приоритетными направлениями работы стали улучшение условий жизни людей, создание новых рабочих мест, экономическое развитие, поддержка возрождающихся местных сообществ. Важная цель деятельности Программы Развития ООН в регионе Чернобыльской аварии – поддержка молодежи, содействие экономическому развитию и возвращению населения пострадавших районов к нормальной жизни. На пострадавших территориях постепенно налаживаются механизмы экономического возрождения, привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест.

В рамках деятельности по направлению «Устойчивое социально-экономическое развитие» основное внимание Программы Развития ООН было сосредоточено на ситуации на Северном Кавказе и на проведении исследований в области развития человеческого потенциала в России.

В течение последних 20 лет внимание мирового сообщества приковано к непростой ситуации, сложившейся на Северном Кавказе. С 1991 года усилиями различных учреждений ООН и международных неправительственных организаций там реализуются программы гуманитарной помощи. После окончания военных действий в этом регионе начался переход от фазы оказания чрезвычайной помощи к фазам восстановления. Гуманитарные и восстановительные работы проводятся в пяти республиках Северного Кавказа: Чечне, Ингушетии, Северной Осетии–Алании, Дагестане и Кабардино-Балкарии. Значительная часть гуманитар-

## Международные отношения: системы взаимодействия

ной помощи приходилась на долю республики Чечня. На Северном Кавказе проживает около 5 млн. человек разных конфессий, при этом насчитывается 300 этнических групп<sup>5</sup>. Стало ясно, что для успешного экономического и социального развития, проблемы необходимо решать в контексте всего региона.

Первым шагом стал проект по созданию системы телекоммуникационной сети в Адыгее, отсутствие которой было одним из основных препятствий для развития экономики, малого и среднего предпринимательства. Бюджет проекта составил 250 тысяч долларов, из которых 40% были выделены самой ПРООН, а остальные средства – правительством республики.

В начале ноября 1999 года состоялась первая поездка миссии ООН по Северному Кавказу. В миссии принимали участие сотрудники большинства офисов ООН, которые к тому времени работали в России: Программа Развития ООН (ПРООН), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Управление Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ), Всемирная Продовольственная Программа (ВПП). 23 ноября на основе сделанных комиссией выводов по оказанию гуманитарной и продовольственной помощи Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан подписал Срочный совместный призыв учреждений системы ООН по Северному Кавказу по сбору 16,2 млн. долларов для оказания помощи 250 тысячам перемещенных лиц и семьям, приютившим переселенцев.

С этого момента Организацией Объединенных Наций и партнерскими НПО началось осуществление проектов помощи Чечне и соседним республикам. Эти проекты осуществлялись в соответствии с Общим гуманитарным планом действий и Меморандумом о взаимопонимании с правительством Российской Федерации. Программе Развития ООН отводилась лидирующая роль в реализации Программы экономического и социального развития Северного Кавказа. Основные направления деятельности ПРООН на Северном Кавказе были следующими: экономический рост и снижение уровня бедности, развитие сельского хозяйства, эффективное и подотчетное управление, содействие мирному сосуществованию различных общин.

С 1 ноября 2004 года ПРООН приступила к осуществлению трехлетней Программы экономического и социального развития Северного Кавказа, главная

задача которой – добиться перехода региона к устойчивому развитию путем эффективного использования местного потенциала и широкого вовлечения населения в процессы развития. На реализацию этого проекта было выделено 4,6 млн. долларов США.

Программа была направлена на содействие экономическому развитию и сокращению безработицы путем реализации ряда пилотных проектов, среди которых развитие малого и среднего предпринимательства, бизнес-образования и обучения, создание бизнес-инкубаторов, деловых центров, развитие микрофинсирования и другие меры по поддержке предпринимательства на местном уровне. Большое внимание уделялось развитию сельского хозяйства – важнейшего сектора местной экономики, а также содействию в проведении административной реформы, в укреплении мира и толерантности.

Всего за период 2004–2007 годов в рамках программы экономического и социального развития Северного Кавказа Программой Развития ООН было реализовано свыше 30 проектов разной степени масштабности, целью которых являлось создание временных рабочих мест и восстановление объектов социальной инфраструктуры.

Другим направлением деятельности Программы Развития ООН были проекты по развитию человеческого потенциала. Концепция человеческого развития возникла в теории развития в конце 20 века. Инициатором нового подхода выступил пакистанский ученый – экономист Махбуб-уль-Хак, предельно четко сформулировавший его цель: переместить фокус экономики развития с оценок национального дохода на человекоцентричную политику<sup>6</sup>.

Именно Программа Развития ООН стала пионером в области исследования и содействия устойчивому человеческому развитию. В 1990 году ПРООН подготовила первый доклад о человеческом развитии в мире, а в 1995 году – в России.

В доклад за 1997 год был впервые включен сравнительный анализ и подсчет индекса развития человеческого потенциала для каждого из субъектов РФ. Наличие сравнительной таблицы позволяет определить регионы с наиболее сложной и наиболее благоприятной социально-экономической обстановкой. С тех пор ПРООН ежегодно ведет учет развития человеческого потенциала не только в целом по стране, но и по отдельным регионам.

<sup>5</sup> См.: Эрджан М. Международный опыт и знания на благо каждой страны. Информационное агентство РИА «Медиа-ПРЕСС». – 2008. – С. 10.

<sup>6</sup> См.: Содействие международному развитию. Курс лекций / Под редакцией В.И. Бартенева и Е.Н. Глазуновой. 2012. – с.34

Доклад за 1999 год явил собой пример сотрудничества между различными агентствами системы ООН: представительство Международной Организации Труда и ЮНЕСКО подготовили главы по занятости и образованию соответственно. В нем были впервые затронуты такие вопросы, как медленные темпы жилищного строительства, роль местного самоуправления в жизни страны, препятствия на пути к формированию гражданского общества в России. Центральной темой данного доклада стали последствия финансового и экономического кризиса 1998 года: демографические проблемы, ухудшение качества жизни и здоровья населения, проблемы в области социальной политики, здравоохранения и образования – все эти вопросы стояли особенно остро в России конца 1990-х годов.

Подготовка этого доклада была также поддержана правительством Канады – страны, которая на протяжении нескольких лет возглавляла мировой рейтинг человеческого развития. «Вклад правительства Канады – свидетельство приверженности этой страны ценностям человеческого развития. Мы расцениваем инициативу правительства Канады, как признание высокого качества доклада, который за 5 лет стал важным источником информации, анализа и рекомендаций», – сказал постоянный представитель ПРООН в России Филипп Эльгуайель<sup>7</sup>.

Выступая на отчетной Конференции Программы Развития ООН за 1999 год, постоянный представитель РФ при ООН Сергей Лавров сказал, что, учитывая масштабы страны, средства, выделяемые для России, достаточно скромные. «Но, если учесть, что всего за три года они выросли с 1,9 млн. до почти 17 млн. долларов, из которых собственные ресурсы ПРООН составляют лишь 15%, а остальные – привлеченные под проекты средства доноров, то становится ясно, что потенциал сотрудничества совсем не исчерпан, интерес к деятельности Программы Развития ООН в России очевиден. Проекты ПРООН выполняют роль катализатора, который поможет стране самостоятельно решать конкретные социально-экономические задачи, повысить эффективность международного сотрудничества. Особое значение имеет формирование проектов ПРООН в соответствии с приоритетами федеральных социально-экономических программ и практических потребностей регионов. Необходима четкая координация между

звеньями сотрудничества: федеральный центр – представительство ПРООН – регионы»<sup>8</sup>.

Важность развития человеческого потенциала была еще раз подчеркнута на конференции по оценке деятельности Программы Развития ООН в России в 2001 году. В представленной программе «Рамки странового сотрудничества для Российской Федерации 2001-2003» была поставлена задача расширения сотрудничества в области социально-экономического развития регионов путем большего взаимодействия с региональными органами власти<sup>9</sup>. Исходя из этих задач, была разработана стратегия мобилизации ресурсов и определены следующие направления работы на два ближайших года: деятельность органов государственного управления, обеспечивающая человеческое развитие, и устойчивый рост в интересах человеческого развития.

Человеческое развитие признается важной составляющей успешного демократического функционирования страны. В настоящее время к подготовке этих докладов привлекается все большее количество независимых экспертов, которые, руководствуясь методикой ПРООН, анализируют итоги социально-экономического развития России с точки зрения развития человеческого потенциала, а правительство страны уделяет все больше внимания издаваемым докладам при формировании социальной политики.

Таким образом, к середине 2000-х годов завершается первый этап деятельности Программы Развития ООН в России, этап, начавшийся сотрудничеством страны, оказавшейся в сложном экономическом и финансовом положении, с организацией, имевшей к этому моменту почти 40-летний опыт работы в области содействия развитию. Программа Развития ООН реализовывала в России самые разные проекты, но все они были подчинены одной цели – максимально снизить возможные негативные последствия социально-экономических преобразований и нестабильной обстановки середины 1990-х годов на жизнь населения страны. К середине 2000-х годов ситуация как внутри России, так и на международной арене изменилась, и, следовательно, стали меняться задачи деятельности Программы Развития ООН на территории страны. Период 2004-

<sup>7</sup> См.: Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1999 год / Под редакцией Ю.Е. Федорова. – М.: Права человека, 1999.

<sup>8</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1999 год / Под редакцией Ю.Е. Федорова. – М.: Права человека, 1999. с.15

<sup>9</sup> Human Development Report for Russian Federation 2002/2003. The role of the State in economic growth and socio-economic reforms. Edited by prof. S.N. Bobylev. «Ves Mir». Moscow, 2003,

**Международные отношения: системы взаимодействия**

2010 стал своеобразным «переходным этапом» и завершился полным изменением роли России в области содействия международному развитию.

**Библиография:**

1. Доклад о ходе реализации проектов в 1997 году в странах Европы и СНГ. Регион бюро для стран Европы и СНГ. Издательство ПРООН. – Москва, – 157 с.
2. Годовой отчет 1999. ПРООН в РФ. Издательство ПРООН. – Москва, 1999, – 34 с.
3. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1999 год / Под редакцией Ю.Е. Федорова. – М.: Права человека, 1999. – 176 с.
4. Содействие международному развитию. Курс лекций / Под редакцией В.И. Бартенева и Е.Н. Глазуновой. 2012. – 408 с.
5. Human Development Report for Russian Federation 2002/2003. The role of the State in economic growth and socio-economic reforms. Edited by prof. S.N. Bobylev – Ves Mir publishers, Moscow, 2003, pp.120