

DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-824-838

РОССИЙСКАЯ И КИТАЙСКАЯ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Д.А. Дегтерев

Российский университет дружбы народов, Москва, Россия

Ли Янь

Институт мировой экономики и политики,
Китайская академия общественных наук, Пекин, КНР

А.А. Трусова

Российский университет дружбы народов, Москва, Россия

Предметом данного исследования являются механизмы оказания международной помощи в РФ и КНР. Авторы проводят сравнительный анализ нормативных баз двух государств в сфере содействия международному развитию, организационных структур, понятийного аппарата, специфики и сфер оказания внешней помощи. Методологическая основа данного исследования строится на принципах достоверности и научной объективности. В исследовании применен метод сравнительно-сопоставительного анализа.

Стратегическое партнерство РФ и КНР, в том числе сопряжение проекта Экономического пояса Шелкового пути и Евразийского экономического союза, создает предпосылки для успешного взаимодействия двух государств в области оказания международной помощи третьим странам.

В законодательстве КНР существует концептуальная основа оказания официальной помощи развитию, в нее входят Белые книги и другие политические документы, закрепляющие принципы, цели и задачи, механизм реализации внешней помощи Китая. В РФ существует Концепция государственной политики в сфере содействия международному развитию (СМР), которая отражает цели, задачи, принципы осуществления СМР, но не утверждает на законодательном уровне механизм оказания помощи. В обеих странах также отсутствует специализированный государственный орган, который бы осуществлял политику в сфере СМР. Речь идет скорее о целом ряде государственных органов в сфере оказания международной помощи, деятельность которых в той или иной степени координируется на межведомственной основе.

Анализ доктринальных и нормативных документов, а также существующих программ международной помощи РФ и КНР, страновых и отраслевых приоритетов позволяет выработать рекомендации по координации усилий РФ и КНР в области СМР, что приведет, в конечном счете, к повышению эффективности национальных программ международной помощи.

Ключевые слова: Китайская Народная Республика, Российская Федерация, стратегическое взаимодействие, содействие международному развитию, официальная помощь развитию, национальные практики, нормативная база, понятийный аппарат, механизм оказания помощи, организационные структуры

Стратегическое партнерство РФ и КНР, в том числе сопряжение проекта Экономического пояса Шелкового пути и Евразийского экономического союза, создает предпосылки для успешного взаимодействия двух государств в разных областях. Экономика двух стран взаимодополняют друг друга, их двустороннее сотрудничество имеет ключевое значение для обеспечения мира и стабильности

в Евразии. В 2014 г., согласно совместному заявлению РФ и КНР, двусторонние отношения вышли на уровень всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия¹. Принято решение о создании Китайско-российского инвестиционного фонда регионального сотрудничества и развития в размере 100 млрд юаней (14,5 млрд долл. США)².

В этой связи представляется актуальным более тесное сотрудничество и конвергенция существующих административных практик двух стран в области СМР. Речь идет как о сопряжении проектов двусторонней помощи странам Азии и Африки, так и о координации действий в рамках многосторонних институтов развития, включая институты ООН, Бреттон-Вудса, региональные банки развития.

РФ и КНР, как и другие страны БРИКС [Дегтерев 2014], относятся к новым донорам международной помощи [Дегтерев 2013], хотя обе страны имеют богатый опыт оказания помощи в предыдущие десятилетия [Gu Guan-Fu 1983]. Для исследования систем оказания международной помощи в данной работе будет проведен анализ нормативной базы, основных институтов (организационных структур), понятийного аппарата, а также особенностей распределения помощи.

НОРМАТИВНАЯ БАЗА

Законодательство Российской Федерации в сфере СМР находится в процессе развития. Некоторые аспекты, касающиеся политики в сфере СМР, содержатся в отдельных нормативных актах (Постановление Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций»³), стратегических концептуальных документах (Концепция внешней политики РФ 2016 г.⁴), в некоторых договорах о создании интеграционных объединений на региональном уровне с участием РФ (Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.⁵) [Рахмангулов 2010: 197].

Статья 42 главы III Концепции внешней политики РФ, утвержденной Президентом РФ В.В. Путиным 30 ноября 2016 г., провозглашает общую направленность

¹ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о новом этапе отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия // Официальный сайт Президента РФ. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/1642> (дата обращения: 12.08.2017).

² Лексютина Я.В. «Один пояс — один путь» — заявка Китая на мировое лидерство? РСМД. Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/odin-poyas-odin-put-zayavka-kitaya-na-mirovoe-liderstvo/> (дата обращения: 12.08.2017).

³ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций». Режим доступа: <http://base.garant.ru/182477/> (дата обращения: 12.08.2017).

⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации 2016 г. Официальный сайт МИД РФ. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 12.08.2017).

⁵ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Официальный сайт ЕвразЭС. Режим доступа: <http://www.evrases.com/docs/view/3> (дата обращения: 12.08.2017).

политики России в сфере СМР: «Россия рассматривает устойчивое социально-экономическое развитие государств как важнейшую предпосылку формирования более эффективной и кризисоустойчивой международной системы, фактор благополучия и процветания всего человечества и исходит из того, что содействие международному развитию является одним из механизмов решения глобальных и региональных проблем, укрепления международной безопасности и политической стабильности. Российская Федерация проводит активную целенаправленную политику в сфере содействия международному развитию на многостороннем и двустороннем уровнях, используя, в частности, потенциал ООН и ее специализированных учреждений»⁶.

14 июня 2007 г. Указом Президента была утверждена Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию (далее Концепция-2007), которая стала первым программным документом России в данной сфере. В основу правовой базы концепции легли Конституция РФ, Концепция внешней политики РФ, Концепция национальной безопасности и Бюджетный кодекс РФ. Концепция-2007 определила основные цели политики России в области СМР, а именно: воздействие на глобальные процессы в целях формирования справедливого, демократического, стабильного миропорядка, ликвидация бедности и обеспечение устойчивого экономического развития, преодоление последствий катастроф, развитие сотрудничества России со странами-партнерами в различных сферах, укрепление авторитета и содействие объективному восприятию РФ в мировом сообществе⁷.

Данной концепцией были поставлены следующие задачи: создать необходимую нормативно-правовую базу, определить приоритетные направления, разработать механизмы осуществления помощи на двусторонней и многосторонней основе и каналы взаимодействия со странами-партнерами и международными организациями, систематизировать деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере СМР, вывести Россию на уровень, характерный для развитых государств — традиционных доноров.

В конце 2007 г. Министерством финансов был подготовлен план мероприятий по практической реализации идей концепции, а также прорабатывался вопрос создания Российского агентства по СМР, однако данные инициативы не были поддержаны.

Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере СМР, утвержденная в 2014 г. (далее Концепция-2014) подтвердила основные цели предыдущей концепции. Новаторством стал акцент на реализацию двусторонних программ оказания помощи. Также была подчеркнута необходимость выбора при-

⁶ Концепция внешней политики Российской Федерации // Официальный сайт МИД РФ. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkVB6Z29/content/id/2542248 (дата обращения: 12.08.2017).

⁷ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию 2007 г. Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2007/07/concept_rus.pdf (дата обращения: 12.08.2017).

оритетных направлений содействия развитию в соответствии с национальными интересами России. Стоит отметить, что Концепция-2007 и Концепция-2014 не предполагают определенный план реализации указанных целей и задач, он нуждается в дополнительной разработке.

На современном этапе РФ — единственное крупное государство-донор, у которого нет специфического законодательного акта в сфере СМР, регламентирующего основные понятия, цели, задачи, распределение полномочий государственных органов по принятию и исполнению решений, принципы планирования расходов, механизмы реализации помощи [Ермолов 2015: 138].

Концептуальную основу содействия КНР международному развитию составляют разработанные МИД и утвержденные Госсоветом КНР Белые книги и другие политические документы. В 2014 г. была принята Белая книга о помощи Китая внешнему миру⁸. Согласно данному документу, КНР стремится вносить свой вклад в дело внешней помощи, улучшать условия жизни людей по всему миру, содействовать экономическому и социальному развитию стран-реципиентов, участвовать в международных обменах и сотрудничестве в рамках СМР.

СМР является неотъемлемой частью внешнеполитического курса КНР, так как оно способствует реализации целей и задач внешней политики государства, таких как: поддержание дружественных отношений со странами-реципиентами, оказание им помощи в стремлении сохранить целостность территории и государственный суверенитет, сохранение стабильности и безопасности как во всем мире, так и в регионах, укрепление позиций КНР на международной арене и в мировой экономике, сохранение безопасности государственных границ КНР, создание благоприятных внешних условий для продолжения осуществления внутренних преобразований [Мардашев 2011: 96].

Важно отметить, что Китай осуществляет помощь внешнему миру на основе определенных принципов. Прежде всего, это «5 принципов мирного сосуществования», на основе которых строится внешняя политика КНР. Они были сформулированы премьер-министром КНР Чжоу Эньлаем во время переговоров с индийской делегацией 31 декабря 1953 г. и подразумевали следующее: взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности, взаимное ненападение, невмешательство во внутренние дела друг друга, равенство и взаимная выгода, мирное сосуществование⁹. В письменной форме «5 принципов» были закреплены 29 апреля 1954 г., когда Китай и Индия подписали Соглашение о торговле и связях Тибетского района с Индией.

С конца декабря 1963 г. по январь 1964 г. Чжоу Эньлай посетил 10 стран Африки. 14 декабря в Египте он озвучил «5 принципов взаимоотношений Китая

⁸ 中国的对外援助。白皮书 (Помощь Китая внешнему миру. Белая книга 2014 г.). Режим доступа: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (дата обращения: 12.08.2017).

⁹ 中国第一次提出 «和平共处五项原则» (Впервые предложенные Китаем «5 принципов мирного сосуществования»). Режим доступа: http://www.gmw.cn/03zhuanti/2_zhuanti/jinian/50zn/50uj/yj-01.htm (дата обращения: 12.08.2017).

с африканскими и арабскими странами», которые заключались в том, что КНР поддерживает борьбу африканских и арабских народов против империализма, старого и нового колониализма и их стремление к национальной независимости; африканские и арабские правительства в проведении политики мира, нейтралитета и неприсоединения; самостоятельный выбор способа достижения единства народами африканских и арабских государств; разрешение споров между африканскими и арабскими государствами путем мирных переговоров; суверенитет африканских и арабских государств и их выступление против вмешательства иных акторов¹⁰.

16 января 1964 г. в Гане премьер-министр Чжоу выдвинул «8 принципов внешней экономической и технической помощи правительства Китая», в соответствии с которыми правительство Китая: всегда оказывает помощь внешнему миру с учетом принципов равенства и взаимной выгоды и никогда не рассматривает данную помощь как односторонний дар, а считает ее взаимной; оказывая помощь внешнему миру, строго соблюдает суверенитет стран-реципиентов, не требует соблюдения каких-либо специальных условий; предоставляет экономическую помощь в форме беспроцентных или низкопроцентных займов, при необходимости продлевает срок погашения, чтобы свести к минимуму нагрузку на страны-реципиенты; предоставляя помощь внешнему миру, ставит целью не формирование зависимости стран-реципиентов от Китая, а помощь им в постепенном обретении уверенности в своих силах и выходе на путь независимого экономического развития; помогает странам-реципиентам в реализации проектов, требующих меньше затрат и приносящих более быстрые результаты, чтобы правительства стран-реципиентов могли увеличить доход своих государств; предоставляет оборудование и материалы наилучшего качества, которые оно способно произвести, и в соответствии с ценами на международном рынке, в случае неисправности гарантирует их возврат и замену; предоставляя любую техническую помощь внешнему миру, гарантирует обучение новым технологиям специалистов стран-реципиентов; направляет в страны-реципиенты экспертов, которые пользуются равным материальным обеспечением с экспертами стран-реципиентов, не имеют особых требований или льгот.

13 января 1983 г. на пресс-конференции в Танзании премьер Госсовета КНР Чжао Цзыян озвучил «4 принципа развития экономического и технического сотрудничества Китая со странами Африки», которые обсуждались им в ходе визитов в страны Африки в 1982—1983 гг. Согласно данным принципам, КНР предоставляет внешнюю помощь странам Африки: в соответствии с принципами единства, дружбы, равенства и взаимной выгоды, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела друг друга, не сопровождая помощь какими-либо политическими условиями, не требуя каких-либо привилегий; с учетом реальных потребностей и возможностей сторон, используя их потенциал и сильные стороны; ис-

¹⁰ 中国与非洲关系大事记 (1960—1969) (Хроника отношений Китая со странами Африки (1960—1969)). Режим доступа: http://news.ifeng.com/special/zhongfeiluntan/pinglun/detail_2006_10/31/1450241_0.shtml (дата обращения: 12.08.2017).

пользуя различные способы с учетом местных условий, включая техническое обслуживание, обучение административного и технического персонала, научно-технические обмены, строительные проекты, совместное производство, инвестирование; Китай несет ответственность за осуществляемый им проект, гарантирует качество, не требует исключительного положения направляемых специалистов; с целью взаимного обучения и взаимопомощи, повышения способности сторон к самообеспечению и содействия экономическому развитию¹¹.

Позже в связи с изменившимися международными условиями были выдвинуты новые «6 принципов отношений Китая со странами Африки». Их озвучил председатель КНР Ян Шанькунь 9 июля 1992 г. во время визита в Кот-д'Ивуар. В соответствии с данными принципами, КНР: поддерживает усилия африканских стран по обеспечению национального суверенитета, национальной независимости, противодействию иностранному вмешательству и развитию экономики; уважает выбор африканскими странами собственного пути развития и политической системы; поддерживает африканские страны в их стремлении укреплять единство и развивать сотрудничество, а также поддерживает разрешение споров между странами посредством мирных консультаций; поддерживает усилия Организации африканского единства по обеспечению мира, стабильности и развития на африканском континенте и развитию экономической интеграции; поддерживает усилия африканских стран, направленные на активное участие в международных делах в качестве полноправных членов международного сообщества и установление справедливого и рационального международного политического и экономического порядка; готова развивать дружественные обмены и осуществлять разнообразное экономическое сотрудничество со странами Африки на основе уважения принципов суверенитета и территориальной целостности, взаимного ненападения, невмешательства во внутренние дела друг друга, равенства, взаимной выгоды и мирного сосуществования¹².

Предоставление Китаем экономической, технической, гуманитарной помощи странам внешнего мира регулируется нормативно-правовыми актами ведомственного уровня: положениями и правилами, принятыми Министерством коммерции КНР, Госсоветом КНР, Министерством финансов и некоторыми другими ведомствами.

В Китае отсутствуют нормативно-правовые акты на уровне национального законодательства в сфере СМР, что рассматривается как одна из проблем, препятствующих закреплению позиций КНР в качестве донора.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ

Согласно Концепции-2007, вопросами оказания внешней помощи занимается Президент РФ и такие федеральные органы власти, как: Правительство, Совет Федерации и Государственная Дума, Министерство иностранных дел (МИД),

¹¹ 中国与非洲关系大事记 (1980—1989) (Хроника отношений Китая со странами Африки (1980—1989)). Режим доступа: <http://politics.people.com.cn/GB/8198/77604/77613/5324232.html> (дата обращения: 12.08.2017).

¹² 中国与非洲关系大事记 (Хроника отношений Китая со странами Африки. Режим доступа: <http://www.china.com.cn/chinese/HIAW/445819.htm> (дата обращения: 12.08.2017).

Министерство финансов (Минфин), Министерство экономического развития (МЭР), Министерство промышленности и энергетики (Минпромэнерго), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). В реализации Концепции участия СМР также задействованы Министерство образования и науки (Минобрнауки), Министерство природных ресурсов и экологии (Минприроды), Министерство здравоохранения и социального развития (Минздравсоцразвития) и другие заинтересованные ведомства.

МИД и Минфин занимаются согласованием расходов РФ на внешнюю помощь развитию, а также определяют приоритетные направления оказания помощи, ее объемы, каналы доставки, условия и степень целесообразности. В ведении Минфина также находятся формирование предложений о мерах государственной политики оказания официальной помощи развитию (ОПР) на многосторонней и двусторонней основе, сотрудничество с международными финансовыми организациями.

Правительство РФ обладает исключительными полномочиями по принятию решений о предоставлении дотаций и оказанию других видов внешней помощи на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также занимается вопросами оказания финансовой помощи на возвратной основе. Данные полномочия зафиксированы в ст. 28 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹³. Они охватывают все виды безвозмездной помощи экономическим субъектам, находящимся как внутри Российской Федерации, так и за ее пределами.

Указом Президента РФ Дмитрия Медведева от 6 сентября 2008 г. № 1315 было создано подведомственное МИД Федеральное агентство по делам Содружества независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)¹⁴. Впоследствии Россотрудничество получило компетенции в сфере СМР.

Несмотря на то что Концепция-2014 определила СМР как одно из важнейших направлений внешнеполитической деятельности России, в Государственной программе «Внешинополитическая деятельность» 2014 г. имеется Подпрограмма 3 «Осуществление деятельности в сферах международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию»¹⁵, в списке полномочий МИД, утвержденных Указом Президента РФ, отсутствуют функции, относящиеся к нор-

¹³ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/4fd2f204c828ded9415b4036362f8bc5fcc4e3a9/ (дата обращения: 12.08.2017).

¹⁴ Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (дата обращения: 12.08.2017).

¹⁵ Государственная программа РФ «Внешинополитическая деятельность». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 325-10. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/62782 (дата обращения: 12.08.2017).

мативно-правовому регулированию и выработке политики в сфере СМР. В положениях о Минфине и Минэкономразвития РФ также отсутствуют полномочия указанных ведомств по регулированию российского СМР. Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в России пока не сформирован институт уполномоченного органа в сфере СМР.

В этой связи достаточно остро встает вопрос межведомственной координации в области международной помощи в рамках Комиссии РФ по вопросам СМР. Обсуждались разные варианты создания данной комиссии, в том числе ее функционирование под эгидой администрации Президента РФ и аппарата Правительства РФ. В настоящее время предполагается, что данные функции возьмет на себя соответствующая подкомиссия в рамках Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (возглавляет вице-премьер И.И. Шувалов).

В КНР также отсутствует специализированный государственный орган, который бы осуществлял политику в сфере СМР. Тем не менее, организационная система предоставления ОПР является весьма скоординированной. Основную деятельность осуществляют 3 министерства: Министерство иностранных дел (МИД), Министерство финансов (Минфин), Министерство коммерции (Минкоммерции). Задача межведомственной координации возложена на МИД. Кроме того, в его компетенцию также входят следующие вопросы: обоснование целесообразности оказания внешней помощи, ее форм, объемов; выработка направлений осуществления общего внешнеполитического курса и концептуальных установок внешней помощи; поддержание связи с правительствами иностранных государств.

Минфин занимается финансовым обеспечением внешней помощи, определением ее объемов (совместно с МИД и Минкоммерции), а также представлением на утверждение Госсовету предложений по вопросу внешней помощи. С финансовой стороны осуществления внешней помощи также стоит отметить 2 государственных финансовых учреждения, принимающих активное участие в оказании помощи, – это Народный банк Китая (НБК) (Центробанк), который определяет порядок выдачи и возврата кредитов и займов, и Экспортный и импортный банк Китая (Эксимбанк), осуществляющий совместно с Управлением зарубежных инвестиций и экономического сотрудничества Минкоммерции поддержку проектного внешнеэкономического сотрудничества.

Минкоммерции вырабатывает предложения относительно политики в сфере СМР, обосновывает ее политическую целесообразность, определяет формы и объемы внешней помощи, разрабатывает нормативно-правовые документы, осуществляет организацию оказания помощи путем проведения переговоров и заключения соглашений с отобранными для осуществления проекта внешней помощи компаниями-исполнителями. Минкоммерции также обладает немаловажной функцией контроля за оказанием внешней помощи, что дает экспертам повод считать его главным [Иностранная помощь 2013: 194].

В механизме оказания внешней помощи участвуют и другие государственные органы КНР, а именно: Министерство транспорта (Минтранс), Министерство промышленности и информатизации (МПИ), Министерство науки и технологий (МНТ), Министерство охраны окружающей среды (МООС), Министерство жилья, город-

ского и сельского строительства (МЖГСС), Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз), Министерство образования (Минобразования), Министерство культуры (Минкультуры), Министерство здравоохранения (Минздрав), Министерство обороны (Минобороны).

Главную роль в определении внешнеполитического курса и базовых установок ОНР играет Центральный комитет Коммунистической партии Китая (ЦК КПК). Важную роль по аналитическому обеспечению принимаемых в области СМР решений играет Исследовательский центр по вопросам развития (Development Research Center) Госсовета КНР.

ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

Анализ нормативно-правовых актов РФ показывает отсутствие терминологии, которая бы соответствовала международному понятийному аппарату в сфере СМР. Однако отдельные законодательные источники все же содержат понятия, соотносимые с международными.

Определение термина «содействие международному развитию» отсутствует как в Концепциях 2007 г. и 2014 г., так и в других нормативно-правовых актах. Это, в свою очередь, затрудняет распределение полномочий между органами государственной власти в сфере СМР. Но стоит отметить, что в Совместной декларации Российской Федерации и Китайской Народной Республики по основным международным вопросам¹⁶ используется понятие «помощь развивающимся странам». В Приказе Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» фигурируют такие понятия, как «международная помощь развитию», «финансовая, техническая и гуманитарная помощь иностранным государствам»¹⁷.

Некоторые понятия определены Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации»¹⁸, регулирующим участие РФ в СМР в качестве страны-реципиента, среди них: «безвозмездная помощь», «техническая помощь», «гуманитарная помощь».

¹⁶ Совместная декларация Российской Федерации и Китайской Народной Республики по основным международным вопросам. Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=8652 (дата обращения: 12.08.2017).

¹⁷ Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70408460/1/#text#ixzz3WA4cfUFj> (дата обращения: 12.08.2017).

¹⁸ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12115538/#friends> (дата обращения: 12.08.2017).

В правовой системе России отсутствуют следующие термины: «другая официальная помощь», «страна-донор», «страна-реципиент», «техническая помощь», «международный грант» и др.

Ввиду отсутствия четко сформулированного понятийного аппарата в законодательстве России появляется необходимость употреблять термин «взаимодействие» вместо «оказание помощи развитию», что не позволяет рассматривать затраченные средства как оказанную помощь [Ермолов 2015: 139].

В правовой сфере КНР используются конкретные термины в сфере СМР. Так, например, Белая книга о помощи Китая внешнему миру оперирует такими понятиями, как: «внешняя помощь» (кит. 对外援助), «страна-реципиент» (кит. 受援国), «грант» (бесплатная помощь) (кит. 无偿援助), «беспроцентный кредит» (кит. 无息贷款) и «льготный кредит» (кит. 优惠贷款). В документе «Административные меры осуществления проектов материального обеспечения в рамках внешней помощи»¹⁹ упоминается также понятие проекта материального обеспечения (кит. 物资项目).

ПРАКТИКА И СПЕЦИФИКА ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ

В середине 2000-х гг. российская официальная помощь оказывалась по многосторонним каналам. Концепция-2014 утвердила развитие двусторонних каналов оказания помощи в качестве приоритета перед многосторонними. Проекты осуществляются и на трехсторонней основе, предполагающей задействование международных организаций. К реализации трехсторонних проектов привлекается ООН и ее структуры — ПРООН, ЮНИДО, ВОЗ, ЮНИСЕФ, ВПП, МБРР и др. [Ермолов 2015: 146].

Россия оказывает внешнюю экономическую помощь развивающимся странам в финансовой форме (гранты, льготные займы) и материальной форме (различные товары) [Balakova, Spanger 2013].

Списание долгов в силу ограниченности ресурсов и наличия долгов развивающихся стран перед Россией остается одним из важных направлений РФ в сфере СМР. Схема списания долгов предполагает использование долга в качестве источника финансирования развития. Россия также оказывает помощь в энергетической сфере путем развития энергетической инфраструктуры в странах-реципиентах. Что касается образовательной сферы, с 2008 г. совместно с Всемирным банком реализуется Российская программа содействия образованию в целях развития (READ), нацеленная на усиление роли РФ как донора в сфере образования. Кроме того, в российских учебных заведениях за счет государственного бюджета обучаются иностранные студенты [Larionova et al. 2014].

¹⁹ 对外援助物资项目管理办法 (Административные меры осуществления проектов материального обеспечения в рамках внешней помощи). Режим доступа: <http://yws.mofcom.gov.cn/article/m/a/201601/20160101225871.shtml> (дата обращения: 12.08.2017).

Странам-реципиентам оказывается продовольственная помощь России и содействие в сфере сельского хозяйства.

Помощь КНР внешнему миру можно разделить на: официальную и неофициальную; правительственную и неправительственную; двустороннюю и многостороннюю; техническую, экономическую и гуманитарную.

Основным элементом внешней помощи Китая является официальная помощь. Помощь, направляемая государством или правительством, называется правительственной. Помимо государственных компаний, в проектах могут участвовать частные компании, а также неправительственные организации, среди которых отмечаются Всекитайская федерация молодежи, Всекитайская федерация женщин, Китайское национальное благотворительное общество, Китайское общество Красного Креста и др.

Соответственно их помощь называется неправительственной.

Для КНР приоритетными являются двусторонние механизмы взаимодействия, акцент на которые был сделан в силу политических амбиций, связанных с предоставлением помощи развитым странам, и в силу отстраненности государства от многосторонних международных процессов СМР [Федоровский, Вода 2016]. Многостороннее сотрудничество осуществляется посредством реализации региональных программ СМР, в которых Китай занимает лидирующую позицию [Национальные стратегии... 2010: 262].

Из-за того что помощь преимущественно оказывается напрямую, двусторонние соглашения составляют основу договорно-правовой базы иностранной помощи КНР. Чаще всего это межправительственные или межведомственные соглашения об экономическом, техническом, финансовом сотрудничестве. В соответствии с данными соглашениями предоставляются гранты, низкопроцентные и беспроцентные кредиты, передается техническая документация, поставляются товары и услуги [Потапенко 2014].

В основном Китай оказывает экономическую помощь странам-реципиентам, которую можно подразделить на финансовую и материальную. Гранты, низкопроцентные и беспроцентные кредиты относятся к финансовой помощи. Материальная помощь выражается в товарном обеспечении стран-реципиентов [Михневич 2014]. Помимо экономической предоставляется также техническая помощь, включающая создание кадрового потенциала, подготовку и переподготовку местных специалистов в учебных заведениях КНР, разработку проектов и программ социально-экономического развития [Dreher et al. 2015].

Гуманитарная помощь КНР включает в себя экономическое (финансовое и материальное) содействие, осуществляющееся в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, в случаях массовых заболеваний, вооруженных конфликтов [Berthélemy 2011].

Китай оказывает помощь развивающимся странам в реализации проектов в сфере сельского хозяйства, добывающей и перерабатывающей промышленности, энергетики, транспорта, телекоммуникации, образования, здравоохранения. Новой формой помощи стало списание долговых обязательств.

Проведенный анализ позволяет сделать некоторые выводы относительно механизмов осуществления внешней помощи РФ и КНР.

1. В обеих странах отсутствует специфический нормативно-правовой акт на уровне национального законодательства в сфере содействия международному развитию. Однако в законодательстве КНР существует концептуальная основа оказания официальной помощи развитию, в нее входят Белые книги и другие политические документы, закрепляющие принципы, цели и задачи, механизм реализации внешней помощи Китая. В РФ существует Концепция участия в содействии международному развитию, которая отражает цели, задачи, принципы осуществления СМР, но не утверждает на законодательном уровне механизм оказания помощи.

2. В странах также отсутствует специализированный государственный орган, который бы осуществлял политику в сфере СМР. Тем не менее, организационная система КНР в данной сфере действует скоординированно. Основную деятельность осуществляют 3 министерства: Министерство иностранных дел (МИД), Министерство финансов (Минфин), Министерство коммерции (Минкоммерции), у каждого из них есть свои цели и задачи, координацию осуществляет МИД. В РФ система распределения ответственности государственных органов исполнительной власти в сфере СМР не утверждена на нормативно-правовом уровне, также нет органа, который бы осуществлял координацию деятельности государственных органов в данной сфере.

3. Что касается понятийного аппарата, то в РФ официально не закреплены важные термины (например, «содействие международному развитию», «страна-донор», «официальная помощь развитию» и др.). В нормативно-правовых актах КНР также отсутствуют четкие определения многих терминов.

4. Относительно практики оказания помощи можно сказать следующее: КНР всегда делала акцент на двусторонние каналы доставки помощи, а РФ до недавнего времени в большинстве своем оказывала внешнюю помощь по многосторонним каналам и только недавно выдвинула в качестве приоритета развитие двусторонних каналов связи. Это дает повод для сотрудничества стран, обмена опытом. Еще одним поводом, подталкивающим государства к взаимодействию, является тот факт, что одним из важных способов оказания помощи со стороны РФ является списание долговых обязательств развивающихся стран, в КНР данный вид оказания помощи начал действовать только недавно.

Таким образом, в механизмах оказания ОПР РФ и КНР существуют некоторые пробелы, которые необходимо восполнить для закрепления позиций государств в качестве доноров. Взаимодействие, сотрудничество, обмен опытом в сфере СМР даст возможность быстрого развития донорского потенциала России и Китая.

Благодарность: Статья подготовлена в рамках научного проекта РФФИ — Китайская академия общественных наук (КАОН) № 17-27-21002 на тему «Российская и китайская помощь странам Азии и Африки: сравнительный анализ и перспективы координации».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Дегтерев Д.А. Российская политика в сфере содействия международному развитию: контуры партнерства со странами БРИКС // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2014. № 1. С. 5—12.
- Дегтерев Д.А. Содействие международному развитию: Эволюция международно-правовых режимов и эффективность внешней помощи. М.: ЛЕНАНД, 2013. 320 с.
- Ермолов М.О. Российский механизм международной помощи: незавершенный проект // Вестник международных организаций. 2015. № 3. С. 134—155.
- Иностранная помощь / Под общ. ред. Л.М. Капицы. М.: МГИМО (У) МИД, 2013. 652 с.
- Мардашев А.А. Китайская модель помощи международному развитию // Вестник МГИМО. 2011. № 6. С. 96—106.
- Михневич С.В. Содействие развитию торговли и подходы КНР к предоставлению международной помощи // Россия и Китай: проблемы стратегического взаимодействия: сборник Восточного центра. 2014. № 15. С. 46—55.
- Национальные стратегии содействия международному развитию. М.: НИУ ВШЭ, 2010.
- Потапенко М.В. КНР как новый международный донор: особенности политики содействия международному развитию // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2014. № 1. С. 19—31.
- Рахмангулов М.Р. Становление системы содействия международному развитию в России // Вестник международных организаций. 2010. № 2. С. 196—215.
- Федоровский А.Н., Вода К.Р. Помощь развитию во внешней стратегии Китая, Республики Корея и Японии // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 12. С. 82—91.
- Balakova E., Spanger H.-J. Development Cooperation or Competition? Russia as a re-emerging donor. PRIF-Report No. 123. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), 2013.
- Berthélemy J.C. China's Engagement and Aid Effectiveness in Africa. African Development Bank Working Paper #129. Tunis, Tunisia: African Development Bank, 2011.
- Dreher A., Fuchs A., Parks B., Strange A., Tierney M. Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa. AidData, October 2015. Working Paper 15.
- Gu Guan-Fu. Soviet aid to the third world, an analysis of its strategy // Soviet Studies. 1983. 35:1. P. 71—89.
- Larionova M., Rakhmangulov M., Berenson M. The Russian Federation's International Development Assistance Programme: A State of the Debate Report. IDS, Evidence Report No 88. Rising Powers in International Development. IDS, August 2014.

Дата поступления статьи: 15.09.2017

Для цитирования: Дегтерев Д.А., Ли Янь, Трусова А.А. Российская и китайская системы оказания международной помощи: сравнительный анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2017. Т. 17. № 4. С. 824—838. DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-824-838.

Сведения об авторах: Дегтерев Денис Андреевич — канд. эконом. наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: Degterev_DA@rudn.university).

Ли Янь — д-р ист. наук, профессор, научный сотрудник Института мировой экономики и политики, Китайская академия общественных наук, Пекин, КНР (e-mail: liyan9339@163.com).

Трусова Александра Андреевна — студент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: 1032152385@rudn.university).

DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-824-838

RUSSIAN AND CHINESE SYSTEMS OF DEVELOPMENT COOPERATION: A COMPARATIVE ANALYSIS

D.A. Degterev

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russia

Li Yan

Institute of World Economics and Politics,
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, PRC

A.A. Trusova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russia

Abstract. The subject of this study are the mechanisms of development cooperation both in the Russian Federation and China. The authors carry out a comparative analysis of the regulatory bases of the two states in the sphere of development cooperation, organizational structures, conceptual apparatus, specifics of Russian and Chinese foreign aid. The methodological basis of this research is based on the principles of reliability and scientific objectivity. In the study methods of comparative-comparative analysis are applied.

Strategic partnership between the Russian Federation and the People's Republic of China, including conjugation of the project of the Economic belt of the Silk Road and the Eurasian Economic Union, creates prerequisites for successful interaction of the two states in the field of international assistance to third countries.

In the legislation of the PRC, there is a conceptual basis for official development assistance, it includes "White Books" and other political documents that establish the principles, goals and objectives, the mechanism for the implementation of China's external assistance. In the Russian Federation, there is a Concept of State Policy in the Sphere of International Development Assistance, which reflects the goals, objectives, principles for the implementation of development cooperation, but does not approve at the legislative level the mechanism for providing assistance. In both countries there is also no specialized government agency that would implement policies to promote development cooperation. It is rather a matter of a number of state bodies in the sphere of development cooperation, whose activities are to some extent coordinated on an interagency basis.

The analysis of doctrinal and normative documents, as well as existing programs of development cooperation of the Russian Federation and the PRC, regional and sectoral priorities, makes it possible to develop recommendations on coordinating the efforts of the Russian Federation and the PRC in the field of promoting development cooperation, which will ultimately lead to an increase in the effectiveness of national programs of foreign aid.

Key words: People's Republic of China, Russian Federation, strategic interaction, development cooperation, official development assistance, national practices, regulatory framework, conceptual apparatus, assistance mechanism, institutional structures

Acknowledgments: The article was prepared within the framework of the scientific project of Russian Foundation for Basic Research — Chinese Academy of Social Sciences № 17-27-21002 "Russian and Chinese assistance to Asian and African countries: comparative analysis and coordination prospects".

REFERENCES

- Balakova, E., & Spanger, H.-J. (2013). *Development Cooperation or Competition? Russia as a re-emerging donor*. PRIF-Report No. 123. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF).
- Berthélemy, J.C. (2011). *China's Engagement and Aid Effectiveness in Africa*. African Development Bank Working Paper #129. Tunis, Tunisia: African Development Bank, 2011.

- Degterev, D.A. (2013). *International development assistance: Evolution of international legal regimes and effectiveness of foreign aid*. Moscow, LENAND. 320 p. (in Russ.).
- Degterev, D.A. (2014). Russian policy in the sphere of assistance to international development: outlines of partnership with BRICS countries // *Vestnik RUDN. International Relations*, 14 (01), 5—12. (in Russ.).
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A. & Tierney, M. (2015). *Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa*. AidData, Working Paper 15.
- Ermolov, M.O. (2015). The Russian Framework for International Assistance: An Unfinished Plan. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 10 (3), 134—155. (in Russ.).
- Fedorovsky, A.N. & Voda K.R. (2016). Development assistance in foreign strategies of China, the Republic of Korea and Japan. *World Economy and International Relations*, 60 (12), 82—91. (in Russ.).
- Foreign Aid* (2013). Ed. by L.M. Kapitsa. Moscow: MGIMO-University. 652 p. (in Russ.).
- Gu Guan-Fu (1983). Soviet aid to the third world, an analysis of its strategy. *Soviet Studies*. 35 (1), 71—89.
- Larionova, M., Rakhmangulov, M. & Berenson, M. (2014) *The Russian Federation's International Development Assistance Programme: A State of the Debate Report*. IDS, Evidence Report No 88. Rising Powers in International Development.
- Mardashev, A.A. (2011). Chinese model of international development assistance. *Vestnik of MGIMO-University*. 6, 96—106. (in Russ.).
- Mikhnevich, S.V. (2014). Trade Facilitation and PRC's Approaches to International Development Assistance. *Russia and China: Problems of Strategic Cooperation: A Compilation of the Eastern Center*. 15, 46—55. (in Russ.).
- National strategies of international development assistance* (2010). Moscow: Higher School of Economics. (in Russ.).
- Potapenko, M.V. (2014). PRC as a New International Donor: Peculiarities of the Policy of Promoting International Development. *Vestnik RUDN. International Relations*, 14 (01), 19—31. (in Russ.).
- Rakhmangulov, M.R. (2010). Establishing Russia's International Development Assistance Policy. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 5 (2), 196—215. (in Russ.).

Received: 15.09.2017

For citations: Degterev D.A., Li Yan, Trusova A.A. (2017). Russian and Chinese systems of development cooperation: a comparative analysis. *Vestnik RUDN. International Relations*, 17 (4), 824—838. DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-824-838.

About the authors: *Degterev Denis Andreevich* — PhD in World Economy, Head of Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russia (e-mail: Degterev_DA@rudn.university).

Li Yan — Doctor in History, Researcher of Institute of World Economic and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, PRC (e-mail: liyan9339@163.com).

Trusova Alexandra Andreevna — student of Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russia (e-mail: 1032152385@rudn.university).

© Дегтерев Д.А., Ли Янь, Трусова А.А., 2017