



2020

# Содействие международному развитию в условиях пандемии COVID-19

Дайджест подготовлен  
Департаментом международного  
и регионального сотрудничества

# Оглавление

Введение .....	3
1. СМР как направление международной политики.....	4
1.1. Понятие и ключевые особенности СМР.....	4
1.2. Государства и международные организации как доноры СМР .....	11
2. Влияние пандемии COVID-19 на сферу СМР .....	14
2.1. Влияние пандемии на традиционных доноров. ....	14
2.2. Влияние пандемии на получателей помощи .....	17
3. СМР в контексте аудиторской деятельности .....	20
3.1. Деятельность ВОА в странах-получателях .....	20
3.2. Аудит эффективности финансирования в странах-донорах СМР .....	24
3.3. СМР в рамках международного аудиторского сообщества.....	29
3.4. СМР в деятельности ИНТОСАИ.....	34
Выводы .....	39

# Введение

Содействие международному развитию (СМР) за последние 70 лет стало заметным явлением мировой политики и эволюционировало от единичных программ помощи отдельным развивающимся странам до комплексной системы национальных и международных институтов развития.

Изменение представлений о роли, значимости, характере и целесообразности СМР находит свое отражение в официальных документах правительств, многосторонних соглашениях и уставных документах международных организаций. Вопросы содействия международному развитию стали распространенным предметом внимания научных исследований.

При этом практически неизменным остается понимание того, что в современных условиях благополучие отдельно взятой страны неотделимо от состояния внешнего по отношению к ней мира, от уровня социально-экономического развития всех участников международно-политических и хозяйственных процессов.

Объем СМР характеризуется поступательным ростом: по итогам 2019 г. официальная помощь развитию, оказанная только членами Комитета по содействию развитию ОЭСР, [составила](#) 152,8 млрд долл. США, увеличившись на 1,4% по сравнению с предыдущим годом.

Государства и международные организации, преследуя различные интересы, последовательно подтверждают свою приверженность достижению целевых показателей по объему СМР, а выделяемые на данные цели бюджетные средства, как и эффективность их использования, не остаются без внимания высших органов государственного аудита.

# 1. СМР как направление международной политики

## 1.1. Понятие и ключевые особенности СМР

Как [отмечается](#) в курсе лекций Всемирного банка, СМР как явление в международной политике в современном понимании берет начало в период после Второй мировой войны и восходит к первым [программам помощи послевоенной Европе](#) и другим развивающимся странам, инициированным США. Другим заметным стимулом для развития СМР стал [процесс деколонизации](#) и многоплановое содействие бывшим колониям со стороны метрополий.

В основе концепции СМР первоначально лежало понимание развитыми странами Запада необходимости [преодоления сильного социально-экономического отставания стран третьего мира](#) в целях обеспечения всеобщего роста. При этом, уже на начальном этапе на фоне биполярного противостояния в период холодной войны СМР стало отдаляться от исходной «морально-нравственной» мотивации и приобретать черты [прагматического инструмента внешней политики](#) и борьбы за влияние.

*Существуют разные взгляды на то, что мотивирует государства оказывать международную помощь. Исследователь Мауриц ван дер Вен [выделяет 7 общих подходов](#) к интерпретации целей, преследуемых государством-донором: безопасность; власть и влияние; экономический интерес; разумный эгоизм (создание глобальных общественных благ в конечном счете отвечает собственным интересам); репутация (позиционирование и статус в международных отношениях); обязательство и долг; филантропия.*

Сегодня [СМР является наиболее общим понятием](#), включающим множество форматов, направлений и механизмов взаимодействия. Оно [объединяет](#) как официальную помощь развитию на государственном уровне, так и иные сопутствующие направления поддержки социально-экономического развития

государств, включая деятельность частных компаний и некоммерческих организаций.

В структуру СМР **включен** спектр разнородных по происхождению, характеру и целевому назначению финансовых потоков, среди которых главную роль играет **официальная помощь развитию** (ОПР, англ. – Official development assistance, ODA).

Данный термин был **предложен** в 1969 г. **Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития** (КСР ОЭСР), объединяющим государства-доноры, и является, по его собственному **определению**, «золотым стандартом» в области СМР.

Под ОПР понимается государственная помощь, направленная **исключительно на содействие экономическому развитию и повышению благосостояния** развивающихся стран. Кредиты и займы на военные цели в объем ОПР не входят.

В целях систематизации деятельности КСР ОЭСР **разрабатывает официальный список получателей ОПР**, который пересматривается каждые три года и включает более 150 стран и территорий. За основу критериев приняты перечень **стран с низким и средним уровнем дохода по ВНД на душу населения** согласно официальной **статистике** Всемирного банка (за исключением стран – членов «Большой восьмерки», стран-членов ЕС и стран, для которых определена окончательная дата вступления в ЕС), а также перечень **наименее развитых стран** согласно **методологии** ООН.

При этом, членство в самом ОЭСР или КСР ОЭСР и оказание помощи другим странам не является основанием для невозможности получения ОПР. В прошлом даже некоторые члены ОЭСР одновременно **являлись** донорами и получателями помощи. Сегодня, например, Турция и Таиланд, являясь членами КСР ОЭСР и крупными донорами, одновременно выступают и получателями помощи.

Государства-доноры **не ограничены** в формате реализации ОПР: помощь может быть оказана как в рамках **двусторонних отношений со страной-реципиентом**, так и

оформлена в качестве **взноса в многосторонние организации развития** для дальнейшего распределения между получателями.

Основные формы помощи конкретным странам-получателям включают предоставление **грантов, льготных кредитов либо оказание технической поддержки**. Кроме того, ОПР может включать в себя также финансирование конкретных программ и проектов развития, списание долгов, оказание гуманитарной помощи, создание торговых преференций.

*Важное значение имеет выбор **канала доведения материальных средств и другой поддержки до получателя** (aid channel), позволяющий понять специфику распределения потоков СМР. **Выделяются** семь типов каналов:*

- *государственные учреждения, включая федеральные, региональные и муниципальные органы власти;*
- *международные и национальные неправительственные организации и структуры гражданского общества как в странах-донорах, так и в странах-получателях помощи;*
- *государственно-частные партнерства (ГЧП);*
- *многосторонние международные организации;*
- *образовательные и научно-исследовательские учреждения;*
- *учреждения частного сектора;*
- *иные каналы доведения средств.*

КСР **согласовал** первую редакцию Рекомендаций по условиям оказания помощи в 1965 году, однако цели помощи тогда были сложными, а их количественные показатели не были определены надлежащим образом. Главная трудность заключалась в **определении того, какие условия кредитования являются достаточно льготными, чтобы кредиты можно было расценивать как помощь**. Среди показателей оценки заложенных в кредитах льгот наиболее эффективной оказалась методология **грант-элемента**, которая содержалась в приложении к Рекомендациям 1969 года для уточнения целей.

Эксперты Научно-исследовательского финансового института в журнале «Мировая экономика и международные отношения» [уточняют](#): для того чтобы кредит был отнесен к ОПР, он должен содержать грант-элемент, то есть **помощь, предоставляемую на невозвратной основе**.

Грант-элемент, в [определении](#) ОЭСР, это выраженная в процентах к номинальной стоимости кредита разница между номинальной стоимостью кредита и суммой дисконтированных будущих платежей, рассчитанных с использованием фиксированной ставки дисконтирования, установленной ОЭСР.

При этом, анализируя изменения в структуре международной помощи за последние годы, авторы публикации отмечают, что доля грантов снизилась с 85% в 2008 г. до 77% в 2017 г., хотя в 1978 г. страны-доноры согласились на ее увеличение до 86%. Это связано с тем, что некоторые страны-доноры (Германия, Франция, Япония и ОАЭ) не выполняют заявленные обязательства. В то же время США довели долю грантов в структуре реализации СМР до 100%.

Эксперты портала «Финам» [напоминают](#), что с 2019 г. КСР ОЭСР ввел новый подход к учету помощи развитию. Основные изменения связаны с использованием **статистики грант-эквивалента** (если текущая стоимость будущих возвратов по кредиту ниже, чем сумма кредита, то разница представляет собой "грант-эквивалент") при учете займов как вида ОПР. До недавнего времени гранты и займы оценивались одинаково: регистрировали потоки направленных денежных средств (или номинальную стоимость займов), предоставленных развивающимся странам, за вычетом любых выплат по кредитам. Этот метод использовался для получения данных об официальной помощи развитию до 2018 г. Новый подход отражает более реалистичное сопоставление кредитов и грантов.

Еще на довольно раннем этапе, как [отмечают](#) исследователи из МГУ, сформировалось стремление **придать СМР количественное измерение в целом**. В Международной стратегии развития на второе «Десятилетие развития», принятой на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 1970 году, было заявлено **стремление развитых стран к оказанию помощи развивающимся странам в размере 1% ВВП**.

Одновременно с этим всем странам к середине десятилетия рекомендовалось достичь уровня 0,7% ВВП. С этого момента тематика достижения подобных объемов СМР повторяется во многих международных соглашениях.

Сегодня одними из наиболее актуальных международных договоренностей, в очередной раз подтверждающих приверженность государств к достижению определенных показателей в области СМР, остаются «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» и Цели ООН в области устойчивого развития (ЦУР). Например, ЦУР №10 предполагает сокращение неравенства внутри стран и между ними, что и является одной из исходных предпосылок СМР, а в рамках ЦУР №17 **подтверждены** обязательства государств-доноров **достичь целевого показателя выделения средств по линии ОПР развивающимся странам, определенного на уровне 0,7% от ВНД**, а также обязательства выделения ОПР наименее развитым странам на уровне 0,15-0,2% от ВНД.

На фоне развития информационно-коммуникационных технологий, повышения открытости международных политических институтов и процессов, а также развития подходов к анализу больших данных, количественное измерение СМР стало неотъемлемо связано с **обеспечением прозрачности и подотчетности** процессов оказания помощи.

Например, в рамках расширения возможностей информационной доступности была **запущена Международная инициатива по обеспечению транспарентной помощи** (International Aid Transparency Initiative, IATI), позволяющая правительствам, международным организациям, представителям гражданского общества и некоммерческим организациям как публиковать свою отчетность, так и отслеживать решения доноров о выделении помощи, контролировать расходование бюджетных средств, изучать связанные с этим конкретные кейсы.

При этом IATI отмечает, что целью является не публикация данных как таковых, а **повышение эффективности и рациональности использования средств**, оказание нуждающимся странам максимально возможной помощи в конечном итоге. После начала пандемии COVID-19 организация **разработала специальное руководство по публикации отчетности** и призвала всех членов международного сообщества,



вносящих вклад в глобальную борьбу с коронавирусной инфекцией, публиковать данные в соответствии с предлагаемым стандартом.

Вопросы обеспечения прозрачности СМР представляют **интерес для многих некоммерческих организаций**, которые видят в этом свой нефинансовый вклад в процессы международной помощи. Например, Британская некоммерческая организация **Publish What You Fund опубликовала** отчет «Индекс прозрачности помощи 2020» (Aid Transparency Index 2020), отражающий степень прозрачности и открытости крупнейших донорских организаций в сфере международной помощи. Рейтинг состоит из 47 доноров, включая крупнейшие международные и национальные финансовые институты развития, внешнеполитические ведомства ряда государств, частные и государственные фонды.

*В ТОП-10 наиболее «прозрачных» доноров вошли:*

- 1. Азиатский банк развития*
- 2. Международная ассоциация развития, Группа Всемирного банка*
- 3. Программа развития ООН*
- 4. Африканский банк развития*
- 5. Межамериканский банк развития*
- 6. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)*
- 7. Millennium Challenge Corporation, США*
- 8. Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией*
- 9. Министерство международного развития Великобритании*
- 10. Министерство иностранных дел Канады*

Несмотря на значительную эволюцию системы СМР, до сих пор остается достаточно дискуссионным вопрос **о причинах и мотивации, лежащей в стремлении государств оказывать поддержку** менее развитым членам международного сообщества, а также их изменении с течением времени.

В данном ключе в публикации в журнале «Мировая экономика и международные отношения» на основе анализа состояния ОПР в 2008-2017 годах авторами **отмечаются** некоторые очевидные закономерности. С одной стороны, внешне в ОПР **сохраняются элементы альтруизма**, что отражается в общем росте объемов

помощи несмотря на бюджетные ограничения, принятые в странах-донорах после мирового финансового кризиса 2008-2009 годов, а также повышении внимания к так называемым «странам-сиротам», традиционно получавшим помощь от меньшего количества доноров. Кроме того, о сохранении альтруистической составляющей свидетельствует постепенное реформирование системы учета СМР с целью стимулирования ее предоставления на более мягких условиях кредитования или на безвозмездной основе.

Вместе с тем, одновременно наблюдаются тенденции, которые можно трактовать как **рост эгоизма стран-доноров**. Речь идет о пропорциональном уменьшении помощи самым бедным странам, сокращении объемов грантов, а также о повышении доли СМР, которая не предполагает фактического перечисления средств из бюджетов государств-доноров (например, реструктуризации задолженности). Данные факты позволяют экспертам говорить о том, что немалое значение в контексте мотивации государств-доноров сохраняют их **собственные интересы**.

В публикации «Потребность в помощи, заслуженность помощи или интересы донора - что определяет распределение помощи?» ученые Оксфордского университета на основе анализа данных ОЭСР по двусторонней помощи также **приходят** к выводу, что почти **половина помощи определяется спецификой конкретных доноров**, одна треть – потребностью страны-реципиента, шестая часть собственными интересами донора, и не более 1% – ситуацией в стране-получателе.

В качестве одного из наиболее очевидных аргументов в данном вопросе может быть использована наблюдаемая **корреляция между расходом средств на СМР и приростом доли экспорта** продукции в страны-получатели. Например, как **уточняют** исследователи из МГУ, имеющиеся оценки зарубежных экспертов по вопросам результативности международной помощи со стороны Германии свидетельствуют, что каждый доллар США, потраченный на СМР, в среднем, повышает экспорт немецких товаров на 0,83 доллара США. Проведя анализ долгосрочных эффектов на основе большего числа стран-доноров и стран-получателей помощи, те же

исследователи [приходят к выводу](#), что страны-доноры получают эффект прироста экспорта в размере 1,8 доллара США на каждый доллар оказанной помощи.

## 1.2. Государства и международные организации как доноры СМР

Институциональное становление СМР в рамках отдельных государств также началось после окончания Второй мировой войны. США стали пионерами в деле оказания гуманитарной, экономической и другой помощи, направив в рамках «плана Маршалла» значительный объем средств на восстановление государств Западной Европы. В 1960-е годы проектный подход уступил место постоянным институтам – был [принят](#) закон «О зарубежной помощи» (Foreign Assistance Act), в соответствии с которым было создано [Агентство США по международному развитию \(USAID\)](#). Выбор стран-получателей помощи во многом зависел от сиюминутной политической конъюнктуры и был зачастую обусловлен прямой или опосредованной угрозой со стороны «коммунистического блока» - по этим соображениям помощь USAID, например, оказывалась Вьетнаму, Турции, Ирану и Индии.

На современном этапе перед USAID стоят многочисленные задачи, связанные со [снижением уровня бедности и безработицы, поиском эффективных ответов на массовую миграцию, содействием становлению демократических институтов и укреплением прав человека](#). В соответствии с Совместным стратегическим планом Государственного департамента США и USAID на 2018-2022 годы, деятельность Агентства [направлена](#) на оказание гуманитарной помощи, совершенствование глобальной системы здравоохранения, поддержку глобальной стабильности, содействие инновациям и международному партнерству, а также расширение прав женщин для обеспечения равного доступа к возможностям. Бюджет организации в 2019 году [составил](#) 16,8 млрд долл. США.

Подобные американскому национальные институты СМР существуют во многих развитых экономиках с высоким уровнем дохода на душу населения. Одним из наиболее авторитетных считается [Японское агентство международного сотрудничества \(JICA\)](#), оказывающее различные виды помощи более чем 150

странам мира. В рамках двусторонней ОПР JICA [предлагает](#) техническое сотрудничество (отправка экспертов, поставки оборудования, обучение местных кадров), льготные займы с низкой процентной ставкой, предоставляет безвозмездные гранты на строительство объектов инфраструктуры и направляет спасателей при возникновении чрезвычайных ситуаций. Бюджет JICA в 2019 г. [составил](#) 16 млрд долл. США.

В **Великобритании** СМР входит в компетенцию профильного **Министерства международного развития** (Department for International Development, DFID). В июне 2020 г. премьер-министр Великобритании Борис Джонсон объявил о реструктуризации DFID, в результате чего произошло [слияние](#) ведомства с МИД страны, по итогам которого возникло новое Министерство иностранных дел и развития. Функционал организации при этом не претерпел значительных изменений. Главными задачами политики в области помощи международному развитию остаются **борьба с бедностью, нищетой, эпидемиями и поиск ответов на проблемы, вызванные международными конфликтами и массовой нелегальной миграцией**. Особое внимание [уделяется](#) превентивным действиям для предотвращения глобального изменения климата и построения экологически чистых экономик в развивающихся странах. Бюджет DFID в 2019 г. [составил](#) 13,9 млрд долл. США.

**Немецкое общество по международному сотрудничеству** (GIZ) также представляет собой один из крупнейших национальных институтов развития. Основные задачи [включают](#) содействие экономическому росту и созданию рабочих мест, укрепление мира и безопасности, построение экологически чистой энергетики и сохранение окружающей среды. GIZ тесно сотрудничает с Министерством экономического сотрудничества и развития Германии, способствуя достижению ЦУР. Активное взаимодействие налажено с ЕС, ООН, неправительственными организациями и фондами. Бюджет GIZ в 2019 г. [составил](#) 3,55 млрд долл. США.

**Система международных институтов**, выступающих в качестве ключевых участников в сфере СМР, не только довольно обширна, но и за время своего существования уже

не раз становилась объектом пристального научного интереса, в связи с чем подробное рассмотрение их функций и задач представляется избыточным.

По **мнению** российских экспертов из Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», анализ обширного спектра материалов международных организаций и национальных институтов, докладов, исследований и статистики **практически не позволяет сформировать целостное представление о системе СМР в современном мире**. Прежде всего, это обусловлено большим количеством субъектов СМР, а также механизмов и процессов, в рамках которых такое взаимодействие организовано.

Выделяя институты, вклад которых в общемировые процессы СМР представляется наиболее значимым, авторы публикации останавливаются на Организации Объединенных Наций и институтах системы ООН, ответственных за реализацию политики в соответствующих секторах, включая **Всемирную организацию здравоохранения, Всемирную торговую организацию, Группу Всемирного банка и Международный валютный фонд**, а также отдельно – **ОЭСР**.

При этом, важнейшей общей характеристикой перечисленных международных организаций в контексте СМР, на которую обращают внимание авторы, является их **двойная функция** – они не только **оказывают непосредственную помощь развитию в соответствии со своей миссией**, но и выступают в качестве **механизма координации сотрудничества** внешних заинтересованных участников между собой и в отношениях со странами-получателями.

## 2. Влияние пандемии COVID-19 на сферу СМР

### 2.1. Влияние пандемии на традиционных доноров

ОПР традиционно играет ключевую роль в деле **укрепления сферы здравоохранения и системы социальной защиты в развивающихся экономиках**, что не может не вызывать беспокойства в условиях пандемии COVID-19.

Понимая, что глобальная экономическая рецессия, сокращающиеся государственные доходы и налогово-бюджетное стимулирование собственных экономик стран-доноров могут **оказывать давление на объемы национального участия в СМР**, КСР ОЭСР **призвал** своих членов «**отстоять бюджет ОПР в условиях кризиса**».

Однако в конечном итоге объем финансирования СМР в 2020 г. будет **зависеть** от политической воли национальных правительств. По причине того, что большинство бюджетов ОПР были сверстаны еще до распространения COVID-19, **последствия пандемии и экономической рецессии для СМР могут проявиться не сразу, а с задержкой по времени**. По версии ОЭСР, возможны три сценария развития событий:

- Многие страны продемонстрируют политическую ответственность в знак поддержки глобального устойчивого восстановления. Пандемия обострит зависимость социально-экономической сферы государств-получателей от международной помощи, а повышение международной солидарности **приведет к увеличению размера глобальной ОПР** и ее доли в процентах от ВНД.
- ОПР **останется на уровне 2019 г. благодаря работе механизмов по защите бюджета** от краткосрочных шоков.
- Вследствие давления экономических последствий пандемии на состояние национальных бюджетов **уровень ОПР сократится**. По **расчётам** организации, если члены КСР ОЭСР будут ориентироваться на уровень 0.3% от ВНД, объем финансирования ОПР сократится на 11-14 млрд долл. США в

зависимости от того, насколько будет серьезной рецессия национальных экономик.

Впрочем, текущая ситуация свидетельствует о довольно **благополучном развитии ситуации** в сфере СМР на данном этапе пандемии. К настоящему времени многие традиционные доноры из числа государств и международных организаций **приняли ряд активных мер для поддержки развивающихся и наиболее нуждающихся государств** несмотря на объективное ухудшение собственных экономических условий:

- МВФ **объявил** о выделении свыше 100 млрд долл. США в виде экстренных займов и о готовности привлечь еще 1 трлн долл. США.  
В период кризиса МВФ получил запросы на экстренное предоставление средств от более чем 100 стран. Необходимая поддержка оказывается с помощью механизмов ускоренного кредитования (Rapid Credit Facility, RCF) и инструментов ускоренного финансирования (Rapid Financing Instrument, RFI).
- Группа Всемирного банка планирует **оказать** финансовую помощь нуждающимся государствам в объеме 150 млрд долл. в ближайшие 15 месяцев.
- Члены КСР ОЭСР, несмотря на сокращение национальных бюджетов, выразили решимость сохранить объем бюджета на текущий год. Вместе с тем средства будут перенаправлены на решение неотложных проблем в сфере здравоохранения.
- Члены «Большой двадцатки» **заморозили** выплату долга для 76 стран-получателей помощи от Международной ассоциации развития (IDA). По оценкам ОЭСР, такая мера **поможет** развивающимся странам отложить выплаты на общую сумму в 16,5 млрд долл. США.
- ЕС **одобрил** пакет мер в размере 878,5 млрд долл. США для помощи европейским странам, наиболее пострадавшим от распространения коронавирусной инфекции.

Вклады отдельных государств в рамках СМР в период пандемии значительно разнятся. По данным европейской неправительственной организации Eurodad,



**выделяется пять явных лидеров по объему выделенного финансирования:**

Великобритания, Германия, США, Франция и Япония.

*Например, США направили ООН около **274 млн долл. США** на оказание экстренной медицинской и гуманитарной помощи 64 странам мира в рамках борьбы с пандемией коронавируса в рамках подписанного Д.Трампом Закона о дополнительных ассигнованиях, который предусматривает оказание дополнительной помощи иностранным государствам в размере 1,3 млрд долл. США.*

*Также примечателен факт выделения Испанией развивающимся странам крупной суммы в размере **1,7 млрд евро** на противостояние эпидемии коронавируса в ближайшие два года в рамках стратегии помощи наиболее нуждающимся странам.*

В целом **оценка влияния пандемии на доноров ОПР** на данном этапе представляется затруднительной и преждевременной. С одной стороны, введение ограничительных мер и приостановка деятельности предприятий в целых секторах экономики крайне отрицательно сказались на уровне занятости населения стран-доноров и потребовали экстренных масштабных финансовых вливаний со стороны национальных и региональных властей, что создает риск для бюджетов на СМР. В этой связи размер ОПР в среднесрочной перспективе остается неопределенным из-за привязки национальной доли ОПР к показателям ВНД.

С другой стороны, международные институты развития (МВФ, Всемирный банк) **продолжают оказывать беспрецедентную по масштабу финансовую поддержку** нуждающимся странам. Однако в настоящее время значительные по объему средства доноров **направляются в некоммерческие фонды, занимающиеся финансированием проектов по созданию вакцины от COVID-19**, такие как GAVI<sup>1</sup> и CEPI<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> GAVI – Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, деятельность которого направлена на расширение доступа к вакцинам, укрепление национальных систем здравоохранения и иммунизации, внедрение инновационных методов вакцинопрофилактики.

<sup>2</sup> CEPI – Коалиция за инновации в сфере готовности к эпидемиям, финансирующая за счет средств доноров независимые научно-исследовательские проекты по разработке вакцин против новых инфекционных болезней.



Кроме того, общую неопределенность усугубляет риск второй волны COVID-19, которая **может заставить страны-доноры пересмотреть свои обязательства** по помощи развитию.

## 2.2. Влияние пандемии на получателей помощи

Государства-получатели помощи в силу отставания в темпах социально-экономического развития объективно находятся в более уязвимом положении перед воздействием кризисных ситуаций, и пандемия коронавирусной инфекции не станет исключением.

При этом, более полная картина и степень воздействия пандемии на получателей помощи все так же **раскрываются через призму деятельности международных доноров**, аккумулирующих информацию об актуальных потребностях наиболее уязвимых государств и воплощающих ее в комплексных программах и механизмах помощи.

Так, еще на начальных этапах пандемии МВФ предупреждал, что развивающимся странам потребуется финансовая поддержка минимум в размере **2,5 трлн долл. США**, чтобы справиться с кризисом. Сейчас многие эксперты считают эту цифру заниженной: согласно последнему **прогнозу МВФ**, в 2020 и 2021 годах совокупные потери производства в мировой экономике составят 12,5 трлн долл. США.

ООН также **заявляла** о "надвигающемся финансовом цунами" и призывала страны Запада с развитой экономикой **оказать помощь развивающимся странам**. Речь идет о выделении все тех же 2,5 трлн долл. США, чтобы помочь им справиться с последствиями пандемии.

Генеральный секретарь ООН призывал мировое сообщество к решительным действиям с целью **предотвратить масштабное распространение COVID-19 в наиболее уязвимых странах**. В этой связи **ООН анонсировала создание специального фонда** для помощи в лечении пациентов во всем мире и оказания содействия странам со слабыми системами здравоохранения.

Разработанный ООН [план](#) включает такие задачи, как повышение осведомленности людей о мерах предотвращения и замедления распространения вируса, расширение тестирования и бесплатное лечение людей, находящихся в категориях высокого риска осложнений, финансирование защиты медицинских и гуманитарных работников.

Более [100 стран запросили](#) финансовую поддержку МВФ из-за пандемии, что говорит о реальном масштабе бедствия в странах - традиционных получателях СМР. Всемирный банк [оценил](#) такое количество запросов как **беспрецедентное и экстраординарное**.

По оценкам представителей Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), **скорость воздействия пандемии на развивающиеся экономики оказалась еще более «драматичной»**, чем во время финансового кризиса 2008 года. В новом [докладе](#) ЮНКТАД отмечается, что за два месяца с начала распространения коронавируса развивающиеся страны получили «сильный удар» из-за оттока капитала, повышения процентных ставок по государственным долгам, падения курсов валют и потери экспортных поступлений.

Эксперты ЮНКТАД предупреждают, что нехватка ресурсов для борьбы с последствиями пандемии и глобальной рецессии будет катастрофической для многих развивающихся стран и **остановит их прогресс в достижении ЦУР**.

ЮНКТАД [призвала](#) обеспечить вливание ликвидности в размере 1 трлн долл. США за счет более широкого использования специальных прав заимствования МВФ<sup>3</sup>.

Еще одной общей проблемой традиционных стран-получателей является усугубление долгового бремени. В этой связи ООН призвала кредиторов списать задолженность в размере 1 трлн долл. США в 2020 году.

---

<sup>3</sup> Специальные права заимствования (СДР, от англ. – Special drawing rights, SDR) – условная единица, [созданная](#) МВФ для осуществления расчетов между странами и предоставления кредитов. СДР представляет собой сумму резервных платежей государств в резервной системе.

Так, по [мнению](#) Адама Вульфа из [Absolute Strategy Research](#), в результате давления на государственные финансы под угрозой дефолта в следующем году могут оказаться 37% облигаций, входящих в базовый индекс суверенного внешнего долга развивающихся рынков компании JPMorgan<sup>4</sup>. Согласно представленному анализу, наиболее уязвимыми окажутся Египет, Замбия и Гана. С повышенным уровнем риска сталкиваются даже такие крупные экономики, как ЮАР, Индия, Нигерия и Бразилия, при этом от них не сильно отстают Турция, Индонезия и Мексика.

---

<sup>4</sup> JP Morgan EMBI (индекс облигаций на развивающихся рынках), EMBI + (индекс развивающихся рынков облигаций Plus) и EMBIG (облигации на развивающихся рынках Index Global) предназначены для того, чтобы помочь отдельным и институциональным инвесторам оценить эффективность облигаций на развивающихся рынках по всему миру, причем каждый индекс охватывает различные типы стран с формирующимся рынком.

### 3. СМР в контексте аудиторской деятельности

СМР в контексте аудиторской деятельности находит свое отражение, прежде всего, в **проверках эффективности использования средств как со стороны стран-доноров, так и стран-реципиентов**. При этом, аудит таких средств имеет особое значение, поскольку для стран с низким уровнем дохода финансовая поддержка со стороны других государств и международных организаций зачастую является одной из немногих возможностей для совершения качественного прорыва в развитии. В данном случае объективная оценка со стороны высших органов аудита (ВОА) способствует не только **выявлению основных вызовов и проблем** в реализации проектов развития, но и **дальнейшему получению** крайне необходимого финансирования.

#### 3.1. Деятельность ВОА в странах-получателях

Анализ отчетов ВОА, находящихся в открытом доступе, показывает, что высшие органы аудита **в большинстве случаев не проводят специализированных проверок** средств, полученных от других государств или иных международных доноров в рамках СМР. Обычно информацию об аудите подобного финансирования можно обнаружить в **проверках отдельных направлений деятельности, национальных программ или проектов**.

*В 2018 году ВОА Индии провел **аудит** эффективности распоряжения средствами, выделенными в рамках национальной программы обеспечения доступа к чистой воде. Программа, запущенная в 2009 году, предполагает обеспечение постоянного доступа к воде, безопасной для употребления, приготовления пищи и других нужд домохозяйств. Реализация программы в штатах с низким уровнем дохода (штаты Ассам, Бихар, Джаркханд и Уттар-Прадеш) производилась при поддержке Всемирного банка. По соглашению между правительством Индии и Всемирным банком, финансирование в размере 1 млрд долл. США осуществлялось на паритетной основе (по 500 млн долл. США с каждой стороны) в течение*

семи лет с 2013–2014 по 2019–2020 год.

В ходе аудита ВОА Индии выяснил, что в проекте наблюдались задержки в реализации: к марту 2017 года было завершено только 129 из 726 объектов (исполнено 17,8%). Медленный ход работ объяснялся различными факторами, такими как отсутствие необходимых профессиональных компетенций со стороны подрядчиков и неопытность ответственного министерства в осуществлении проектов «под ключ».

В 2011 году ВОА Индии опубликовал [отчет](#) по итогам аудита модернизации государственных автомобильных дорог в штате Чхаттисгарх. Проект осуществлялся при поддержке Азиатского банка развития (в виде предоставления займа и оказания технической поддержки) и был направлен на улучшение качества 1700 км дорожного покрытия. В рамках аудита эффективности было выявлено, ключевые ориентиры, закрепленные в плане работ, не были достигнуты, что привело к росту расходов. Кроме того, Департаментом общественных работ не были проведены запланированные реформы, необходимые для результативного выполнения проекта. Таким образом, техническая поддержка со стороны Азиатского банка развития также оказалась неэффективной.

В 2019 году ВОА Ирака [провел](#) специализированный аудит проектов, осуществляемых в соответствии с инвестиционным планом и на средства кредитов, выданных Всемирным банком и государствами-донорами Фонду реконструкции районов, которые пострадали от террористических актов (англ. – Reconstruction Fund for Areas Affected by Terroristic Operations). В ходе аудита ВОА выявил такие недостатки в реализации данных проектов, как технические неисправности или отсутствие единых стандартов качества при строительстве школ.

В исключительных случаях в организационную структуру ВОА добавляются **специализированные подразделения**, которые осуществляют аудит проектов в области СМР. Так, например, в ВОА Бангладеш [функционирует](#) управление по аудиту проектов с иностранной поддержкой (англ. – Foreign Aided Project Audit

Directorate), которое занимается проверками государственных программ и проектов в области развития и технической поддержки, финансируемых за счет иностранной помощи.

В некоторых странах получение помощи в рамках программ содействия международному развитию находит отражение в **отчетах ВОА, посвященных ходу реализации ЦУР**. В частности, данная тенденция особенно заметна в деятельности ВОА развивающихся стран, где достижение поставленных целей ООН напрямую связано с финансированием со стороны международных организаций и других спонсоров.

*В докладе о готовности страны к реализации ЦУР от 2018 года ВОА Бутана отмечает поддержку государства со стороны международных организаций. Например, в 2013 году при поддержке Всемирного фонда дикой природы (WWF) был создан фонд «Бутан для жизни». Размер финансирования фонда составляет 40 млн долл. США, которые будут потрачены в том числе на достижение сразу нескольких ЦУР – в области дикой природы, последствий изменений климата, сохранения природных ресурсов. В октябре 2015 года Программой развития ООН была произведена оперативная комплексная оценка ЦУР, а также организована однодневная рабочая встреча правительственных агентств по проблеме адаптации ЦУР.*

*В рамках заключенного соглашения Федеративные штаты Микронезии получают постоянное финансирование со стороны США (50,6 млн долл. США в 2013 году). Финансирование составляет около 10% от общего национального бюджета государства-реципиента и порядка 50-75% от бюджета его штатов. ВОА Микронезии отмечает, что финансирование будет постепенно снижаться (на 800 тыс. долл. США каждый год) до полного прекращения в 2023 году.*

*В качестве альтернативы целевому фонду в рамках соглашения с США правительство Микронезии создало альтернативный целевой фонд. Однако ВОА Микронезии отмечает, что, согласно прогнозам, средств фонда будет недостаточно для покрытия финансового дефицита после 2024 года. Таким*

*образом, сохраняющаяся неопределенность в вопросах экономического содействия Микронезии со стороны международных организаций и других стран представляет риск для достижения ЦУР.*

ВОА некоторых стран в отчетах по ЦУР стараются побудить заинтересованные органы государственной власти к поиску дополнительных источников международного финансирования.

*ВОА Мальдив [отмечает](#), что партнерские стратегии, разработанные Министерством финансов и казначейства совместно с основными международными агентствами-донорами (Азиатским банком развития и Всемирным банком), не нацелены главным образом на реализацию ЦУР. В этой связи ВОА говорит о необходимости ускорения процесса выявления и создания многостороннего формата сотрудничества с заинтересованными участниками для получения ресурсов и возможностей по реализации национальных приоритетов в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.*

*ВОА Малайзии, наоборот, [отмечает](#), что с учетом приближения страны к получению статуса развитой экономики официальная помощь в целях развития становится все более недоступной. Осознавая данную тенденцию, Малайзия ищет альтернативные методы финансирования развития. В вопросах противодействия изменению климата страна участвует в мировой инициативе по финансированию деятельности в области биоразнообразия (англ. – The Biodiversity Finance Initiative). Сотрудничество с инициативой по сокращению выбросов парниковых газов для предотвращения обезлесения и вырождения лесов (англ. – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, RE DD+) позволит Малайзии осуществлять деятельность по устойчивому управлению и сохранению лесов. Совместная с Японией Программа подготовки третьих стран (англ. – Third Country Training Programm) позволит Малайзии передать собственный опыт развития другим государствам.*

Существуют примеры прямого сотрудничества между ВОА стран – получателей

помощи и институтов, которые непосредственно оказывают содействие в вопросах развития. В 2019 году между БОА Доминиканской Республики и USAID был [подписан](#) меморандум о взаимопонимании. USAID намерено сотрудничать с БОА по вопросам обучения персонала с целью развития и модернизации аудиторской деятельности. USAID также окажет содействие в совершенствовании инфраструктуры информационных технологий БОА, в частности, в том, что касается программного обеспечения и технических средств.

В целом, можно отметить проблему недостаточной прозрачности и открытости в деятельности БОА многих стран, которые получают помощь в рамках СМР. Отсутствие отчетов и недостаток актуальной информации на веб-страницах БОА ограничивают возможности по поиску и анализу данных о деятельности БОА в вопросах получения финансирования в сфере содействия международному развитию.

## 3.2. Аудит эффективности финансирования в странах-донорах СМР

В странах-донорах БОА в контексте СМР выстраивают свою деятельность по двум основным направлениям: проверка деятельности национальных органов государственной власти, ответственных за реализацию СМР, и проверка эффективности использования средств в рамках отдельных направлений сотрудничества или проектов.

### Проверка деятельности национальных органов, реализующих СМР

*В 2009 году БОА Канады выпустил [отчет](#) о деятельности Канадского агентства по международному развитию, в задачи которого входит руководство международной деятельностью Канады по оказанию помощи людям, находящимся за чертой бедности. В 2002 году агентство взяло на себя обязательство предпринимать усилия по оказанию поддержки в соответствии с приоритетами стран-получателей помощи, согласовывать*



свою деятельность с другими донорами и использовать новые формы оказания содействия. ВОА Канады провел проверку того, насколько агентство эффективно выполняет взятые на себя обязательства.

Аудит ВОА Канады показал, что отбор проектов для финансирования со стороны Канадского агентства по международному развитию последовательно обоснован в соответствии с принципами эффективности оказания помощи. Вместе с тем ВОА Канады выявил ряд недостатков в деятельности агентства. Например, не обновлялись основные документы планирования деятельности в отношении отдельных стран, изученных ВОА. Агентство разрабатывало новый процесс планирования, однако к заключительному этапу аудита состояние этого процесса оставалось неясным. Более того, процесс не придавался огласке. Такая ситуация приводит к тому, что доноры, правительства стран-получателей и сотрудники, задействованные в реализации программ, не имеют четкого представления о направлениях деятельности агентства.

В 2019–2020 годах в Австралии расходы на официальную помощь в целях развития [составят](#) около 2,8 млрд долл. США. В 2018–2019 годах подавляющая часть финансирования на данном направлении (около 91%) распределялась через Министерство иностранных дел и торговли. Министерство использует форму контрактных соглашений для реализации программ помощи. Две наиболее крупные контрактные инициативы приходятся на Индонезию и Папуа-Новую Гвинею. Например, инфраструктурный проект в Индонезии рассчитан на предоставление порядка 210 млн долл. США в течение 10 лет. Проект предполагает оказание правительству Индонезии помощи в поддержке устойчивого и всеобъемлющего экономического роста за счет модернизации объектов социально-экономической инфраструктуры.

ВОА Австралии провел аудит существующей системы распределения помощи для определения того, насколько эффективно используются ресурсы (*value for money objectives*). ВОА сделал заключение, что подобная

*практика контрактов во многом эффективна, однако, необходимо уделять больше внимания сбору, мониторингу и анализу информации по расходам на управление проектами.*

*В 2019 году ВОА Великобритании подготовил [отчет](#) по итогам проверки эффективности финансирования СМР. В документе отмечается, что в 2010 году правительство взяло на себя обязательства по расходованию 0,7% от ВВП на официальную помощь в целях развития с 2013 года. Отмечается, что Великобритания с 2013 по 2017 год последовательно выполняла взятые на себя обязательства.*

*ВОА Великобритании исследовал то, каким образом происходило управление программами СМР, как происходила оценка хода исполнения и результативности программ, как изменялась программа после проведения оценки. По итогам аудита ВОА Великобритании отмечает, что изменения в приоритетах оказания помощи со стороны правительства обладают как позитивным, так и негативным влиянием на цели, закрепленные в Стратегии Великобритании по вопросам оказания помощи. Например, расходы на гуманитарную помощь увеличились на более чем 15% в период с 2015 по 2017 год (сейчас наибольшая доля расходов приходится именно на эту категорию). Данный тренд соответствует обозначенной в стратегии цели по «укреплению способности противостоять кризисам». В то же время, расходы на другие категории помощи (например, в сфере образования) снизились.*

## **Аудит отдельных направлений сотрудничества**

*ВОА США провел [аудит](#) основных практик USAID в области мониторинга реализации программ оказания помощи и отметил, что почти во всех случаях было зафиксировано наличие механизмов отслеживания результативности проектов. В USAID разработаны специальные процедуры, предполагающие постоянный мониторинг состояния реализации проектов. Тем не менее, хотя USAID и выявляло риски, связанные с осуществлением проектов, оно не учитывало эти риски в своих планах по мониторингу.*

*По мнению ВОА США, разработка планов с целью устранения рисков помогла бы USAID обеспечить надлежащий уровень контроля над каждым проектом в рамках инициативы Merida<sup>5</sup> и более эффективно управлять ресурсами с точки зрения затрат.*

Существует практика, при которой **обязательство ВОА по аудиту финансирования СМР фиксируется в соглашениях**, в соответствии с которыми происходит выделение государственных средств.

*В связи с распространением вируса Зика Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в феврале 2016 года объявила о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. В апреле 2016 года USAID и Государственный департамент США **сменили** целевое назначение для 215 млн долл. США: изначально средства предполагалось потратить на противодействие вирусу Эбола, но они были перепрофилированы на борьбу с вирусом Зика. Позднее в рамках закона об ассигнованиях на меры реагирования и обеспечение готовности к распространению вируса Зика от 2016 года (англ. – Zika Response and Preparedness Appropriations Act, 2016) было выделено дополнительное финансирование более чем на 175 млн долл. США. В законе также содержалось положение о проверке ВОА США средств, выделенных для USAID и Государственного департамента. По состоянию на сентябрь 2018 года USAID и Государственный департамент израсходовали 264 млн долл. США.*

*ВОА США **отмечает**, что USAID и Государственный департамент предоставляли часть информации о распределении средств в Конгресс, но в целом работа по отслеживанию финансирования по странам не велась. Кроме того, единовременное выделение значительных средств и ограниченное время для реализации мер негативно сказываются на общей эффективности помощи. Также отмечалось, что на момент вспышки*

---

<sup>5</sup> Инициатива Merida – проект двустороннего сотрудничества между США и Мексикой для борьбы с преступностью и насилием, а также укреплением верховенства права в Мексике. С 2008 года финансирование данной инициативы со стороны США составило около 3 млрд долл. США.

*вируса Зика у 22 из 26 стран не было заключенных двусторонних программ с USAID в сфере здравоохранения. В результате, требовалось дополнительное время для установления взаимоотношений с ключевыми должностными лицами стран-получателей помощи.*

Существуют примеры **институционального взаимодействия между ВОА и государственными учреждениями, осуществляющими деятельность в сфере СМР.**

*В апреле 2016 года между ВОА США и USAID был подписан [меморандум о взаимопонимании](#), который устанавливал рамки для сотрудничества по обучению и мерам по оказанию технической помощи<sup>6</sup>. Основная цель соглашения заключается в оказании помощи органам аудита развивающихся стран по совершенствованию их компетенций. Также отмечается, что органы аудита смогут содействовать усилиям национальных правительств по отслеживанию прогресса в рамках достижения ЦУР.*

В некоторых странах **оценка деятельности институтов, отвечающих за реализацию программ содействия международному развитию**, происходит на постоянной основе.

*Например, ВОА США ежегодно дает рекомендации по улучшению работы федерального правительства. Предложения по улучшению деятельности формируются и в отношении USAID. Например, в апреле 2020 года ВОА [рекомендовал](#) USAID:*

- *улучшить управление и контроль над проектами в области продовольственного содействия;*
- *улучшить сбор данных о результатах реализации проектов;*
- *повысить эффективность усилий по проведению реформ.*

---

<sup>6</sup> В 2015 году в ВОА США был учрежден [центр повышения квалификации](#) для проведения обучения, предоставления технической поддержки и соответствующих услуг для американских и международных организаций, занимающихся вопросами подотчетности. Для обеспечения высокого качества услуг при одновременной независимости от подразделений ВОА США центр укомплектован преимущественно бывшими высокопоставленными менеджерами и аудиторами ВОА США.

*ВОА США также осуществляет контроль за исполнением рекомендаций и публикует соответствующие [отчеты](#) о проверках.*

### 3.3. СМР в рамках международного аудиторского сообщества

В контексте двустороннего и многостороннего сотрудничества между высшими органами аудита СМР направлено преимущественно на **институциональное укрепление и наращивание потенциала ВОА-партнеров** в различных аспектах деятельности. Такие проекты СМР играют важную роль в работе ВОА многих зарубежных стран и вносят существенный вклад в развитие международных связей на государственном уровне. В условиях пандемии COVID-19 эти процессы были переведены в удаленный формат, но не были остановлены.

При реализации СМР высшие органы аудита, как и государства, подразделяются на **доноров и реципиентов**.

СМР в деятельности ВОА осуществляется по **следующим направлениям**:

- институциональное укрепление ВОА-реципиентов, поддержка независимости от государственных органов исполнительной власти;
- преодоление цифрового разрыва, содействие развитию технической базы ВОА;
- устранение рисков для целостности<sup>7</sup> ВОА с помощью специальных инструментов самооценки, включая IntoSAINT<sup>8</sup>;
- борьба с коррупцией;
- реализация ЦУР, контроль их достижения;
- развитие потенциала в проведении проверок в рамках определенных направлений деятельности;
- формирование и развитие нормативно-правовой базы;

---

<sup>7</sup> Под целостностью ВОА понимается добросовестность, честность, неподкупность, беспристрастность высшего органа аудита и его сотрудников, в том числе и в контексте противодействия коррупции.

<sup>8</sup> IntoSAINT – инструмент самообследования, анализа рисков целостности ВОА и оценки уровня зрелости его систем управления.

- развитие методологии аудита, внедрение международных стандартов;
- предоставление образовательных услуг в области аудита, повышение квалификации сотрудников ВОА.

*ВОА Нидерландов реализует программу [Sharaka](#) с целью повышения потенциала ВОА-партнеров. Программа рассчитана на пять лет, включает в себя различные региональные и двусторонние проекты и инициативы, реципиентами являются ВОА Алжира, Иордании, Ирака, Марокко, Палестины, Судана и Туниса. Цель программы состоит в том, чтобы улучшить функционирование систем государственного управления, повысить эффективность деятельности государственных органов, укрепить управление государственными финансами в странах-реципиентах. Финансируется за счет средств Министерства иностранных дел Нидерландов.*

Расходы на СМР, как правило, заложены в государственном бюджете доноров, за финансирование отвечают их правительства, внешнеполитические или профильные ведомства.

*Программа [Constituency](#), реализуемая ВОА Нидерландов в сотрудничестве с ВОА Армении, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Грузии, Молдовы, Монголии, Румынии, Северной Македонии, Украины, Хорватии и Черногории, направлена на содействие в реализации европейских и международных стандартов прозрачности и надежности государственных финансов, борьбе с коррупцией и укреплении целостности ВОА. Финансируется за счет средств Министерства финансов Нидерландов.*

Данная деятельность также может финансироваться специализированными учреждениями или органами, ответственными за реализацию политики СМР.

*Государственное контрольное управление США [заключило](#) соглашение с Агентством США по международному развитию (USAID) об оказании содействия Аудиторской палате Республики Армения и выделении на эти цели 1 млн долл. США. Глава ВОА США Д.Додаро отметил, что*

*договоренность направлена на наращивание потенциала Аудиторской палаты Армении, обучение и консультирование ее сотрудников.*

Программы сотрудничества в рамках СМР обычно формируются в соответствии с уровнем развития и потребностями ВОА-реципиентов и охватывают сразу несколько направлений. Деятельность ВОА может быть даже **полностью перестроена**.

*Генеральный аудитор Кипра [отмечает](#), что ВОА был полностью преобразован за последние годы, чему всецело способствовала помощь со стороны ВОА Великобритании. До начала сотрудничества, по [мнению](#) главы высшего органа аудита, «это было учреждение с отличным персоналом, но без обучения, без стандартов, без процедур». Сегодня ВОА постоянно совершенствуется с целью повышения профессионального уровня, стремится обеспечить прозрачность, соответствие международным стандартам. В рамках программы помощи были также внедрены процедуры контроля качества.*

В стратегическом плане содействие развитию зарубежных ВОА дает донорам ряд преимуществ:

- развитие международных связей, установление партнерских отношений;
- использование «мягкой силы» для продвижения интересов своего государства на международной арене;
- в некоторых случаях существует возможность установления негласного контроля над определенными аспектами работы зарубежных ВОА, получения стратегически важной информации о деятельности их правительств.

*Участие ВОА Швеции в международном сотрудничестве в целях развития основывается на Концепции политики Швеции в отношении глобального развития. Государственное управление аудита осуществляет [поддержку](#) ВОА Афганистана, Грузии, Зимбабве, Камбоджи, Кении, Либерии, Молдовы, Палестины, Танзании, Уганды, а также государств западных Балкан и Автономного края Косово. Осуществляется и взаимодействие в рамках*



*Организации высших органов аудита стран Африки (АФРОСАИ) и Организации высших органов аудита государств – членов АСЕАН (АСЕАНСАИ). ВОА Швеции содействует партнерам в проработке правовой базы на уровне государства, разработке руководств и принципов государственного аудита, осуществляет поддержку в применении новых методов аудита посредством коучинга. С этой целью привлекается ряд специалистов из Государственного управления аудита Швеции, которые присоединяются к конкретной проектной или страновой команде в качестве консультантов, несут ответственность за планирование деятельности, укомплектование ВОА персоналом и проведение проектных мероприятий.*

Преимущества для ВОА-реципиентов:

- экономия бюджетных средств;
- получение опыта, внедрение новых технологий, наработка нормативно-правовой базы, методологии;
- поддержка целостности и независимости;
- развитие кадрового потенциала.

*В контексте противодействия коррупции осуществляется сотрудничество высших органов аудита Нидерландов и Венгрии. ВОА Нидерландов оказывал [содействие](#) ВОА Венгрии в вопросах проведения оценки целостности организации. Одним из результатов сотрудничества стало создание Комплексной карты анализа коррупции (Integrated Corruption Analysis Map).*

ВОА-доноры осуществляют сотрудничество не только с реципиентами, но и между собой, оценивая в рамках проверок равными по положению (peer review) деятельность коллег по СМР и наращиванию потенциала ВОА третьих стран, выявляя при этом потенциальные риски.

*Государственное управление аудита Швеции стремится придерживаться гибких подходов в области СМР, что позволяет реагировать на вызовы,*



*с которыми приходится сталкиваться при реализации проектов в сложной обстановке в «нестабильных государствах и молодых демократиях».*

*ВОА Великобритании, проведя [оценку](#) сотрудничества ВОА Швеции с ВОА Камбоджи, стран западных Балкан и Автономного края Косово, рекомендовал придерживаться более четких шаблонов и требований в управлении проектами; разработать формат анализа и управления рисками для каждого проекта сотрудничества. Также было предложено соблюдать терминологию ИНТОСАИ.*

### 3.4. СМР в деятельности ИНТОСАИ

Для содействия международному развитию высшие органы аудита объединяются в международные организации и формируют специализированные органы.

**Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ)** была создана в 1953 году с **целью** содействия развитию потенциала ВОА, обеспечения взаимной поддержки между ВОА. Эти положения нашли свое отражение и в **миссии** организации. В рамках ИНТОСАИ создаются учреждения, деятельность которых направлена на содействие развитию высших органов аудита.

Так, в 1986 году была **основана Инициатива развития ИНТОСАИ (IDI)** как отдельное юридическое лицо, призванное содействовать наращиванию потенциала ВОА развивающихся стран мира. Деятельность IDI нацелена на обеспечение независимости ВОА, развитие систем управления ВОА, взаимодействие ИНТОСАИ с донорскими организациями.

*В период пандемии COVID-19 IDI приняла ряд мер, направленных на изучение последствий кризиса с точки зрения стратегического управления высшими органами аудита, рисков и возможностей, а также потенциальных стратегических и операционных проблем, с которыми ВОА могут столкнуться, и выделила несколько этапов реагирования:*

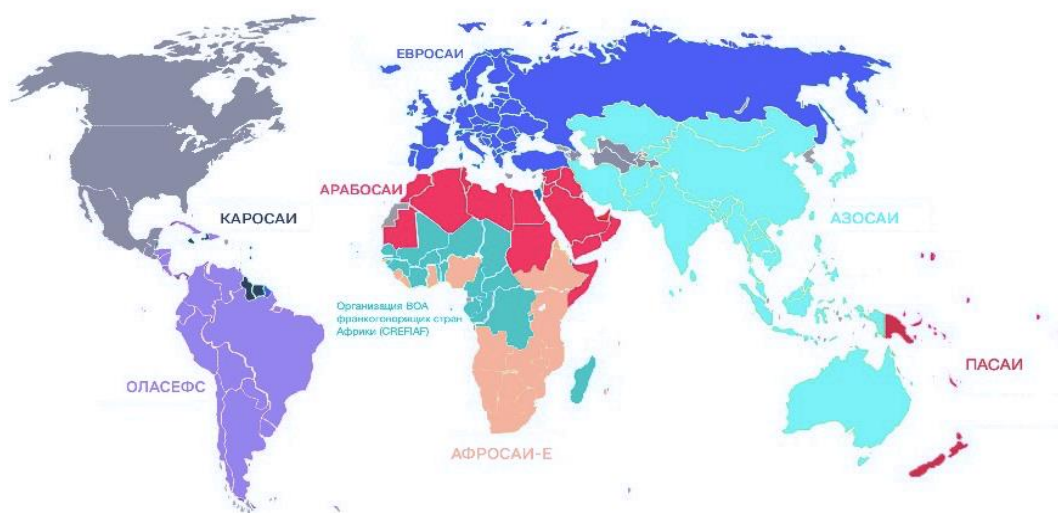
- *ответные меры на чрезвычайную ситуацию;*
- *подготовка к новым задачам и вызовам;*
- *пересмотр организационных планов;*
- *перспективное планирование.*

*Было подготовлено соответствующее **руководство** для ВОА. Также был опубликован **доклад** «Подотчетность во время кризиса», в котором описывается, как партнеры по развитию могут принимать ответные меры по противодействию пандемии путем укрепления надлежащего управления, помогать в обеспечении максимально эффективного использования ресурсов.*

Деятельность IDI направлена на **поддержку 143 ВОА в восьми регионах ИНТОСАИ**. 116 из этих ВОА относятся к развивающимся странам, 43 из них IDI **определяет** как «нестабильные» государства. В целях содействия международному развитию IDI с 2014 года проводит семинары с региональными организациями ИНТОСАИ. Они способствуют:

- учету мнения региональных организаций и входящих в них государств в определении потребностей ВОА-членов и в определении характера поддержки, оказываемой со стороны IDI;
- участию регионов в качестве партнеров по сотрудничеству с целью развития потенциала ВОА;
- поддержке региональных организаций ИНТОСАИ в укреплении их потенциала и повышении эффективности их деятельности.

#### Регионы сотрудничества IDI



В 2009 году был **подписан Меморандум о взаимопонимании между ИНТОСАИ и международным сообществом доноров**. В настоящее время ИНТОСАИ сотрудничает с 23 донорами, среди которых суверенные государства, их ведомства (в основном, внешнеполитические или специализированные органы, созданные в целях СМР), а также международные организации:

- Австралийское агентство по международному развитию
- Австрийское агентство развития
- Агентство США по международному развитию (USAID)
- Азиатский банк развития
- Африканский банк развития
- Великобритания (Министерство по вопросам международного развития)
- Всемирный банк
- Глобальный альянс по вакцинации и иммунизации (GAVI)
- Глобальный фонд
- Государственный секретариат по экономическим делам Швейцарии (SECO)
- Европейская комиссия
- Ирландия
- Исламский банк развития
- Канада (Министерство иностранных дел)
- Межамериканский банк развития
- Международный валютный фонд (МВФ)
- Международный фонд сельскохозяйственного развития
- Министерство иностранных дел Франции
- Министерство иностранных дел, внешней торговли и сотрудничества в целях развития Бельгии
- Нидерланды
- Норвегия (Агентство по сотрудничеству в целях развития, Norad)
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) развития
- Швеция (Агентство по сотрудничеству в целях международного развития, Sida)

В мае 2020 года было опубликовано открытое [письмо сообщества доноров ИНТОСАИ \(INTOSAI-Donor Cooperation\)](#), отражающее взгляд партнеров международной организации на пандемию и новые условия деятельности.

В документе подчеркивается, что БОА сталкиваются с **усилением вмешательства в свою работу со стороны органов исполнительной власти, в то же время их аудиторские рекомендации все чаще не исполняются.**

В новых реалиях независимость БОА стала приоритетом как в стратегических планах INTOSAI, так и в работе IDI, и партнеров-доноров. В связи с этим IDI

принимает меры для повышения осведомленности мирового сообщества об угрозах нарушения независимости деятельности ВОА, стремится к обеспечению поддержки ВОА, сталкивающихся с данными проблемами.

*IDI [планирует](#) анализировать указанные угрозы и /или нарушения и реагировать на них с помощью механизма оперативной защиты независимости ВОА (SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism, SIRAM). SIRAM призван помочь ИНТОСАИ и сообществу доноров своевременно (в течение не более 15 дней) и эффективно реагировать на политические события или правовые реформы, которые могут негативно повлиять на независимость ВОА. Такие угрозы могут проявляться через поправки к конституции, изменения в бюджете или законе об аудите, попытки отстранить главу ВОА, вмешательство в процесс его назначения и иные меры.*

*Потенциальные ответные действия могут включать совместные заявления в адрес соответствующих органов власти; оказание поддержки на страновом, глобальном или региональном уровнях; направление миссий в страны для взаимодействия с заинтересованными сторонами; содействие в разработке правовых норм. Эти ответные меры могут реализовываться IDI или заинтересованными сторонами, в зависимости от ситуации. Элементы SIRAM были успешно опробованы в 2019 году в Северной Македонии и Сомали и теперь будут стандартизированы.*

В рамках реализации положений Меморандума о взаимопонимании развивается **активное сотрудничество с МВФ**, которое в контексте противодействия пандемии COVID-19 приобрело особую актуальность.

*В июле 2020 года в свете пандемии руководство ИНТОСАИ обратилось к МВФ с [письмом](#), в котором призвало к налаживанию диалога между МВФ, ВОА, ИНТОСАИ (включая IDI) и заинтересованными сторонами по вопросам аудита финансирования чрезвычайных ситуаций, обмена мнениями и опытом.*

МВФ подчеркивает важную роль, которую играют ВОА как ключевые элементы национальных систем управления государственными финансами. **Контроль со стороны ВОА помогает получить гарантию того, что заемщики смогут погасить кредит МВФ** и что средства будут направлены на достижение макроэкономической стабильности, устойчивого инклюзивного роста, гендерного равенства и сокращения бедности.

По мере развития кризиса, вызванного COVID-19, возрастает роль ВОА. В то же время им приходится адаптироваться к постоянно меняющимся условиям и отвечать на глобальные вызовы, корректировать и развивать свои ресурсы, материальные и человеческие, применять системный подход, основанный на оценке рисков, устранять угрозы для своей целостности, развивать внутренний контроль.

Диапазон и сложность деятельности в период кризиса требуют от аудиторского и инспекторского состава ВОА дополнительных знаний в области медицины, науки, техники, информационных технологий и права. Также необходимо расширять сотрудничество с надзорными органами государственного сектора и внешними акторами.

В данном контексте возрастает значимость сотрудничества высших органов аудита, содействия международному развитию, наращиванию потенциала, как в двустороннем, так и в многостороннем форматах. ИНТОСАИ, его специализированные органы и сообщество доноров стремятся развивать новый инструментарий поддержки ВОА.

## Выводы

- В основе концепции СМР, получившей свое развитие в период после Второй мировой войны на фоне процессов послевоенного восстановления и деколонизации, лежало стремление развитых государств способствовать преодолению высокой степени неравенства между членами международного сообщества, что должно способствовать сбалансированному и устойчивому экономическому росту в глобальном масштабе.
- За последние 70 лет сфера СМР эволюционировала в сложную многоплановую структуру, объединяющую национальные институты развития, международные организации, представителей гражданского общества и частного сектора, в которой не всегда представляется возможным отследить все происходящие процессы.
- В основном СМР реализуется либо в формате двусторонних отношений между государством-донором и государством-реципиентом, либо в рамках многосторонних институтов, финансируемых за счет национальных вкладов. Основные формы помощи конкретным странам-получателям включают предоставление грантов, льготных кредитов либо оказание технической поддержки.
- При этом международные организации выполняют двойную функцию: они не только непосредственно оказывают поддержку нуждающимся странам, но и координируют деятельность различных доноров между собой и в отношениях с реципиентами.
- Одним из наиболее институционализированных механизмов координации СМР остается Комитет по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), который объединяет доноров, ведет перечень официальных получателей помощи, содействует достижению многосторонних договоренностей и обеспечивает координацию международных усилий для достижения максимальной эффективности.

- Важнейшую роль в области СМР играет Организация Объединенных Наций и институты системы ООН, ответственные за реализацию политики развития в соответствующих секторах, включая Всемирную организацию здравоохранения, Всемирную торговую организацию, Группу Всемирного банка и Международный валютный фонд.
- В условиях пандемии коронавирусной инфекции опасения вызывают как возможное сокращение объемов СМР со стороны традиционных доноров, так и большая уязвимость стран-получателей перед кризисной ситуацией в силу отставания в социально-экономическом развитии.
- Однако за прошедшие месяцы государства-доноры и международные организации не только не сократили объемы помощи, но и продвигают беспрецедентные программы поддержки для наименее развитых государств.
- При этом, не до конца понятно влияние пандемии на сферу СМР в среднесрочной перспективе, поскольку существующие целевые показатели официальной помощи развитию (ОПР) рассчитываются в процентах от ВНД государств-доноров на душу населения, который, несомненно, сократится из-за экономических последствий пандемии. Кроме того, дополнительные опасения связаны с риском распространения второй волны заражений.
- ВОА обычно не проводят специализированный аудит средств, полученных от других государств или иных международных доноров в рамках СМР. Информация об аудите подобного финансирования содержится в проверках отдельных направлений деятельности, национальных программ или проектов.
- Проекты СМР находят отражение в отчетах ВОА, посвященных ходу реализации Целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР). В частности, данная тенденция особенно заметна в деятельности ВОА развивающихся стран, где для достижения поставленных целей ООН одну из ключевых ролей играет финансирование со стороны международных организаций и других спонсоров.
- В странах, предоставляющих помощь в рамках СМР, ВОА выстраивают свою



деятельность по двум основным направлениям: проверка деятельности национальных органов, реализующих СМР, и проверка эффективности реализации средств в рамках отдельных направлений сотрудничества или проектов.

- Существуют примеры прямого сотрудничества ВОА стран-получателей помощи (а также ВОА стран-доноров) с институтами, оказывающими содействие в вопросах развития. Подобное сотрудничество нацелено на повышение эффективности аудита финансирования.
- ВОА некоторых стран осуществляют оценку деятельности институтов, отвечающих за реализацию программ СМР, на постоянной основе. Например, ВОА США дает рекомендации по улучшению работы Агентства США по международному развитию (USAID). Осуществляется контроль за исполнением рекомендаций.
- В деятельности ВОА содействие международному развитию имеет два основных измерения: контроль над эффективностью распоряжения средствами государственного бюджета, направленными на СМР, и содействие развитию ВОА-партнеров.
- В стратегическом плане содействие развитию зарубежных ВОА дает ВОА-донорам ряд преимуществ: развитие международных связей, установление партнерских отношений; использование «мягкой силы» для продвижения интересов своего государства на международной арене; в некоторых случаях может быть установлен негласный контроль над определенными аспектами работы зарубежных ВОА, обеспечено получение стратегически важной информации о деятельности их правительств.
- Поддержка со стороны доноров позволяет ВОА-реципиентам экономить бюджетные средства; получать опыт, внедрять новые технологии, нарабатывать нормативно-правовую базу, развивать методологию; поддерживать свою целостность и независимость; развивать кадровый потенциал.

- ВOA-доноры осуществляют сотрудничество не только с реципиентами, но и между собой, оценивая в рамках проверок равными по положению деятельность по содействию международному развитию и наращиванию потенциала третьих ВOA, выявляя при этом риски.
- Для содействия международному развитию высшие органы аудита объединяются в международные организации и формируют специализированные органы. К ним относятся и Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ), и ее региональные организации, и Инициатива развития ИНТОСАИ (IDI).
- ИНТОСАИ формирует сообщество доноров (к ним относятся суверенные государства, их ведомства, международные организации), которое призвано содействовать развитию потенциала ВOA, реагированию на вызовы и угрозы, поддержке независимости ВOA. Значимость этой деятельности возрастает в условиях пандемии COVID-19.

