

ГУМАНИТАРНАЯ ПОЛИТИКА ВЕЛИКОБРИТАНИИ В КОНФЛИКТНЫХ ЗОНАХ И ПОСТКОНФЛИКТНЫХ РЕГИОНАХ

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-265-278

Аннотация Великобритания как мировой лидер в разработке и реализации программ международной помощи и один из крупнейших доноров старается адаптировать свою гуманитарную политику к современным условиям. Соединенное Королевство не только использует опыт, накопленный за несколько десятилетий продвижения гуманитарных программ и содействия развитию постконфликтным регионам, но и внедряет новые инновационные подходы. При этом гуманитарные программы Великобритании согласуются с ее стратегическими интересами как в политической, так и в экономической сфере. Эти программы также служат «визитной карточкой» британской «мягкой силы» и призваны усилить позиции Великобритании как крупнейшего мирового донора и влиятельного мирового игрока.

Ключевые слова гуманитарная политика, Брекзит, Департамент международного развития, конфликтные зоны, Афганистан, Сирия, Йемен, Мьянма, Африка

Title Britain's humanitarian policy in conflict and postconflict areas

Abstract Britain as a global leader in the sphere of development and implementation of international aid programs and one of the largest donors tries to adjust its humanitarian policy to the new environment. The UK not only uses its solid experience gained during many years of implementation and development of humanitarian programs, but also introduces innovative approaches. Britain's humanitarian programs are also in line with its strategic interests both in political and economic spheres. These programs have become the "visiting card" of UK's "soft power" and aim at enhancing Britain's image as the biggest international donor and influential international actor.

Keywords humanitarian policy, Brexit, Department for International Development, conflict areas, Afghanistan, Syria, Yemen, Myanmar, Africa

Политика Британии в сфере оказания международной помощи считается одной из наиболее масштабных и развитых в мире, с точки зрения размера операционного бюджета и эффективности реализуемых программ.

Важным этапом в развитии современной системы гуманитарной политики Соединенного Королевства стало создание в 1997 г. Департамента международного развития (ДМР). Уже через десять лет ДМР приобрел репутацию одного из ключевых подразделений в структуре британского правительства.¹ Со временем британское правительство активизировало усилия по поиску оптимальной модели гуманитарной политики, приступило к разработке межведомственных программ, расширило географию помощи и существенно увеличило расходы на нее, сохранив ведущую роль в этой сфере за Департаментом международного развития.

На современном этапе, в условиях новых международных вызовов, включая Брекзит, правительство старается внедрять инновационные подходы к гуманитарной

Годованюк Кира Анатольевна – старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН, к.полит.н.

деятельности и более эффективно использовать имеющиеся ресурсы в целях обеспечения собственных национальных интересов.

I. Из истории британской политики содействия развитию

Великобритания начала реализовывать первые программы международной помощи еще во времена Британской империи.² Долгое время в метрополии считали, что руководство колоний само несет ответственность за соблюдение законности и порядка, а социальные услуги должны предоставляться за счет «местных бюджетов». Колонии обращались в Лондон за экономической или финансовой поддержкой только в экстренных случаях, а помощь выделялась только после одобрения парламентом.

В 1929 г. правительство приняло Акт колониального развития (The Colonial Development Act), конечной целью которого было «развитие промышленности, торговли и снижение безработицы в Соединенном Королевстве». Специальный Фонд развития колоний (Colonial Development Fund) с бюджетом около 1 млн. ф. ст. занимался поддержкой сельского хозяйства и промышленности на подконтрольных территориях, что отвечало целям экономического развития метрополии.

План Маршалла для послевоенной Европы трансформировал представление британского правительства о роли международной помощи. Американская программа наглядно показала, что финансирование со стороны иностранного государства способно за короткое время не только преобразовать экономику постконфликтных стран, но и может стать выгодной политической инвестицией.

В 1964 г. в структуре британского правительства появилось министерство заморского развития, а через год вышла первая «Белая книга», в которой отмечалось, что международная помощь является не только моральным долгом Соединенного Королевства, но и отвечает его стратегическим интересам.³

С приходом к власти консерваторов в 1970 г. министерство заморского развития было преобразовано в подразделение министерства иностранных дел, а победившие в 1974 г. лейбористы вновь выделили его в отдельный правительственный департамент. Хотя расходы на международную помощь возросли, все программы имели исключительно коммерческий интерес, поэтому говорить о полноценной гуманитарной политике британского кабинета пока было рано.

В 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН установила целевой показатель для экономически развитых стран: их расходы на официальную помощь должны были составить 0,7% от валового национального продукта (ВНП).⁴

В ответ на нефтяной кризис 1973–1974 гг. лейбористы опубликовали «Белую книгу» на тему «Британская политика: больше помощи для беднейших», постепенно увеличивая не только географию, но и бюджет программ.

Тори придерживались более сдержанной позиции в отношении международной помощи. С приходом к власти М.Тэтчер в 1979 г. министерство заморского развития вновь стало подразделением Форин Офиса – Администрацией заморского развития (Overseas Development Administration), а ее финансирование сократилось.

После падения берлинской стены в 1989 г. по инициативе М.Тэтчер в рамках министерства иностранных дел был создан специальный фонд (Know-How Fund) для противодействия советской пропаганде и поощрения демократизации. Приоритеты правительства изменились: программы содействия экономическому развитию частично были оттеснены проектами, нацеленными на поддержку демократического управления на постсоветском пространстве и в балканских странах.

Гуманитарные проекты с акцентом на урегулирование конфликтов стали частью британской внешнеполитической стратегии только в конце 1990-х гг. В 1997 г. «новые лейбористы» провозгласили «этическую» внешнюю политику и создали новое правительственное подразделение – Департамент международного развития. Через шесть месяцев появилась так называемая Белая книга на тему «Снижение глобальной бедности» («Eliminating Global Poverty»), заложившая основу для целого ряда программ

экономических преобразований в Африке как одного из основных направлений работы департамента.

После терактов в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. приоритетом Великобритании становится работа по поддержке «хрупких и несостоявшихся стран» (“fragile and failed states”).

С 2001 г. МИД, МВД и ДМР в рамках Фонда предотвращения конфликтов начали разрабатывать совместную политику и координировать усилия с целью повышения эффективности программ. Руководство Британии теперь рассматривало гуманитарные усилия как часть общей политики по оказанию международной помощи и стремилось избежать дублирования функций правительственных департаментов в области постконфликтного восстановления. В 2002 г. были созданы Глобальный фонд предотвращения конфликтов (Global Conflict Prevention Pool) и Фонд предотвращения конфликтов в Африке (Africa Conflict Prevention Pool), с помощью которых не только проводились программы социально-экономической поддержки, но начали реализовываться программы помощи в постконфликтных регионах. Фонды работали в Балканских странах, странах Карибского бассейна и Латинской Америке, Центральной Восточной Европе, Юго-Восточной Азии, на Ближнем Востоке и Северной Африке. В 2008 г. два фонда были объединены в единый Conflict Prevention Pool, который в 2009 г. переименовали в Conflict Pool. Главной целью таких институциональных преобразований была оптимизация и согласование интересов министерства обороны, министерства иностранных дел и ДМР.

В связи с экономической и политической нестабильностью на постсоветском пространстве в начале 2000-х гг. Департамент международного развития также рассматривал Россию и страны СНГ как одно из приоритетных направлений работы. Так, с 2002 г. Великобритания поддерживала проекты в южном Кыргызстане, направленные на предотвращение межэтнической напряженности. В Молдове Британия финансировала телевизионные передачи, пропагандирующие значение социального и межэтнического сотрудничества. На Южном Кавказе был реализован ряд проектов по построению парламентаризма и укреплению демократических процессов за счет усиления межпарламентских связей между Арменией и Азербайджаном.⁵ В 1997 г., после завершения гражданской войны в Таджикистане, Великобритания финансировала проекты, направленные на «миростроительство» (“peacebuilding”), содействие плюрализму и толерантности. Работа по адаптации участников военных действий к мирному времени велась в сотрудничестве с Фондом Ага-Хана.⁶

Еще одним направлением работы на постсоветском пространстве стало переобучение военнослужащих. С 1995 г. в России действовала многолетняя программа по переобучению военнослужащих, увольняющихся из армии. Первый центр по переподготовке был открыт в Ростове-на-Дону при финансовой поддержке британской стороны. Позже начали действовать центры в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Самаре, Екатеринбурге, Владивостоке. За время реализации программы (1995–2003 гг.) переподготовку прошли свыше 17,5 тысяч российских офицеров.⁷

Осенью 2004 г. британское правительство создало подразделение Постконфликтного восстановления (Post-Conflict Reconstruction Unit / PCRU), которое приступило к работе в 45 (пост)конфликтных зонах. Позже в 2007 г. оно было преобразовано в Подразделение по стабилизации (The Stabilisation Unit), которое занимается координацией деятельности правительства в целях поддержки «хрупких и подверженных конфликтам» стран.⁸

В целом за время работы кабинета лейбористов гуманитарная политика Британии зарекомендовала себя как одна из самых прогрессивных и эффективных. Одновременно она стала частью «большой европейской стратегии развития», реализуемой ЕС. Это не помешало министру международного развития Великобритании еще в 2000 г. назвать европейскую политику гуманитарной помощи «худшей в мире».⁹

С начала 2000-х гг. Соединенное Королевство активно включилось в разработку Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) ЕС, оказав существенное влияние на формирование современной гуманитарной политики Европейского Союза и являясь одним из крупнейших доноров. Однако Великобританию беспокоило, что деньгами британских налогоплательщиков распоряжаются чиновники из Брюсселя, которые, как позже выяснили аудиторы, финансировали ряд спорных программ.¹⁰ Одним из аргументов в пользу Брекзита стала именно оптимизация расходов, в т. ч. направляемых на международное развитие.

II. Современная гуманитарная политика тори: институциональные изменения

Правительство тори и либеральных демократов, сформированное в 2010 г., пообещало увеличить размер официальной помощи в развитии и поддержку «хрупких и подверженных конфликтам стран» на 30% к 2014/2015 финансовому году.

В 2011 г. министерство иностранных дел, ДМР и министерство обороны подготовили новую «Стратегию по установлению стабильности за рубежом», которая стала своеобразным ответом на новые гуманитарные вызовы, обусловленные, в том числе, так называемой арабской весной.¹¹ Например, инициатива «Арабское партнерство» предусматривала выделение 110 млн. ф. ст. на четыре года до 2015 г. для продвижения политических и экономических реформ на Ближнем Востоке и в Северной Африке.¹²

Признавалось, что усилия по поддержанию стабильности – это не только моральный долг, но и политическая инвестиция британского правительства. В правительственном документе «Помощь Соединенного Королевства: решение глобальных вызовов в национальных интересах» (2015 г.) было прямо указано, что благополучный мир означает больше возможностей для британского бизнеса.¹³

В апреле 2016 г. министр обороны Великобритании Ф.Хэммонд посетил Ливию, где выразил поддержку Правительству национального единства, сформированному после свержения М.Каддафи. Тогда было заявлено, что Великобритания выделит дополнительно 10 млн. ф. ст. на борьбу с торговлей людьми и терроризмом. В 2015 г. Лондон также выделил дополнительное финансирование для Правительства национального единства в Ливии в размере 11,5 млн. ф. ст.¹⁴

При этом именно военно-воздушные силы Великобритании и Франции осуществляли бомбардировки Ливии в 2011 г., что привело к разрушению инфраструктуры, серьезным межэтническим столкновениям и политической нестабильности в регионе. Это, однако, не помешало британскому бизнесу получить дополнительные возможности на ливийском рынке, в первую очередь, в сфере нефти и газа. Если стоимость военной операции в Ливии для Великобритании оценивается в 500 млн. долл. США, то стоимость контрактов на восстановление Ливии в сфере электроэнергетики, водоснабжения, здравоохранения и образования в ближайшие 10 лет составит 300 млрд. долл. США.¹⁵

В 2013 г. Соединенное Королевство стало первой страной «Большой семерки» (G-7), которая достигла установленной ООН цели – 0.7% от ВВП на международную помощь, а в 2015 г. этот показатель был закреплен в британском законодательстве как обязательный.¹⁶

В целом в Великобритании по вопросу расходов на международную помощь существует политический консенсус: в предвыборных манифестах практически всех влиятельных партий отмечается приверженность принципу 0,7% от ВВП на содействие развитию. В июне 2017 г. на внеочередных выборах Зеленая партия Великобритании даже предлагала увеличить расходы на международную помощь до 1% от ВВП¹⁷ (правда, партия получила лишь один мандат в парламенте).

В «Стратегии помощи Соединенного Королевства» (The UK's Aid Strategy), опубликованной в 2015 г. вслед за новой «Стратегией национальной безопасности», отмечены четыре приоритета политики оказания международной помощи: укрепление

глобальной безопасности; ответ на кризисы; продвижение глобального процветания; снижение бедности.

Новые концептуальные установки повлекли институциональные изменения. Так, на смену Conflict Pool пришел Фонд конфликтов, стабильности и безопасности (The Conflict, Stability and Security Fund / CSSF), который обеспечивает поддержку в развитии и безопасности странам, представляющим стратегический интерес для Великобритании. Годовой бюджет CSSF в 2015–2016 гг. превысил 1 млрд. ф. ст.; в 2016–2017 гг. он был увеличен до 1,12 млрд. ф. ст.¹⁸ Для сравнения: в 2014–2015 гг. бюджет Conflict Pool составлял 683 млн. ф. ст. Обновленный фонд подчиняется непосредственно Совету национальной безопасности (относительно новому органу в структуре британского правительства, созданному лишь в 2010 г.).

Программы содействия развитию и предотвращения конфликтов реализуют непосредственно посольства Великобритании в странах пребывания, в основном работающие через партнеров: международные организации или национальные и международные НПО, а в некоторых случаях через коммерческие организации.

В сфере оказания помощи в постконфликтных странах и в странах, пострадавших от гуманитарных катастроф, работают такие организации, как “Oxfam”, “MuslimAid-UK”, “Tearfund-UK”, “AfghanAid-UK”, “Mercy Corps”, “Save the Children”, “Protection Approaches” и т. д.¹⁹ В 2010 г. по инициативе Департамента международного развития был создан Консорциум британских гуманитарных агентств, в который вошли 15 ведущих НПО в сфере гуманитарной политики. В задачи Консорциума входит разработка новых подходов в предоставлении финансирования и квалифицированного реагирования на кризисы силами неправительственного сектора в период с 2010 по 2020 г.

В 2018 г. Фонд конфликтов, стабильности и безопасности Великобритании осуществлял более 40 программ в 10 регионах (и 70 странах). Основные направления его работы включали:²⁰

- *Построение устойчивого мира и трансформация конфликтов.* Великобритания, например, оказывает поддержку правительству Колумбии в разработке и реализации плана мирного соглашения.

- *Предотвращение кризисов и достижение стабильности.* В Грузии при поддержке Великобритании создан Национальный кризисный центр, который, в частности, был задействован в мониторинге и оценке гуманитарных последствий столкновений в Нагорном Карабахе в апреле 2016 г.

- *Защита национальных интересов Великобритании и ее граждан.* В 2016 г. юридические советники Фонда сыграли важную роль при задержании у берегов Шотландии судна “MV Nami” (зарегистрированного в Танзании), в результате чего удалось изъять самую крупную в истории Британии партию кокаина.²¹

- *Укрепление глобальной безопасности.* При поддержке фонда сегодня, например, ведется работа по установлению верховенства закона и противодействию насильственному экстремизму и организованной преступности в Афганистане. В Демократической Республике Конго CSSF поддержал уголовное преследование комбатантов за военные преступления, включая сексуальное насилие. В Нигерии реализуются программы по обучению военнослужащих.

В сентябре 2017 г. Департамент международного развития опубликовал новую стратегию гуманитарной политики, в которой отмечено, что Великобритания: (1) будет помогать странам в урегулировании конфликтов, а не просто реагировать на их гуманитарные последствия; (2) выступает за объединение гуманитарных фондов и фондов, направленных на развитие, в целях поддержки образования, трудоустройства, здравоохранения, и социальной защиты (также предполагается использовать такие финансовые инструменты, как страхование, льготные кредиты, работу с частным сектором и международные финансовые институты для оказания помощи конфликтным регионам; в частности, Британия выступает за объединение одностороннего и многостороннего финансирования); (3) стремится реформировать международную гуманитарную систему в целом, сделав ее более эффективной и

инновационной.²² В частности, Лондон выступает за выполнение странами-донорами обязательств в рамках «Великой сделки» (“Grand Bargain”)²³ по повышению эффективности гуманитарной помощи.

III. Структура и финансирование помощи развитию в 2017–2018 гг.

Структура официальной помощи развитию в 2017 г.

В 2017 г. правительство увеличило финансирование программ официальной помощи развитию (Official Development Assistance / ODA) на 4,2%, т. е. почти до 13,9 млрд. ф. ст. (по сравнению с 13,3 млрд. в 2016 г.).²⁴ При этом доля двусторонней помощи составила 62,4% (8,7 млрд. ф. ст.), а помощи по многосторонним каналам – 37,5% (5,2 млрд. ф. ст.). При этом в 2017 г. Лондон потратила на гуманитарные цели 10% от общего бюджета официальной помощи развитию, а в 2016 г. – 9,4%. В 2017 г. Британия внесла в бюджет ЕС на содействие развитию 884 млн. ф.ст., что на 92 млн. меньше, чем в 2016 г.

Департамент международного развития остается ведущей правительственной структурой, которая оперирует большей частью бюджета ODA (72,5% в 2017 г.). Из других подразделений, вовлеченных в реализацию международных гуманитарных проектов, можно выделить министерство бизнеса, энергетики и промышленной стратегии (5,5% от общего бюджета помощи развитию), Фонд конфликтов, стабильности и безопасности (4%), министерство иностранных дел (4%) и министерство внутренних дел (2,4%).

В 2017 г. Британия осуществила ряд гуманитарных проектов, среди которых: спасательные операции и содействие борьбе с голодом в Нигерии и Сомали, помощь Южному Судану и Йемену, 827 тонн гуманитарных грузов пострадавшим от ураганов «Ирма» и «Мария» в странах Карибского бассейна. Кроме того, Британия предоставила кров (shelter) для 130 тысяч человек, пострадавших в ходе преследований и вынужденного перемещения представителей народности рохинджа в Мьянме, и медицинскую помощь для 1 млн. человек в Сирии.²⁵

Увеличение бюджета в 2018 г.

По данным ООН, в 2017 г. мир столкнулся с самым тяжелым гуманитарным кризисом со времен Второй мировой войны. Обострение внутренних конфликтов в Йемене, Южном Судане и Бирме в 2018 г. только усугубили эту ситуацию, и помощь международных доноров стала еще более востребованной.²⁶ По оценке ООН, в 2018 г. 136 млн. человек в 25 странах мира потребуется гуманитарная помощь.

В декабре 2017 г. министр международного развития Пенни Мордаунт объявила, что расходы Британии на международную помощь будут увеличены.²⁷ По линии ООН предполагалось дополнительно выделить 21 млн. ф. ст. в специальный фонд ООН (Central Emergency Response Fund / CERF) для оперативного реагирования на катастрофы. Таким образом, общий размер британского взноса достиг 77 млн. ф. ст., что позволило Лондону увеличить помощь остро нуждающимся гражданским лицам, например, сирийским беженцам в Ливане или голодающим в Восточной Африке.

Члены британской королевской семьи часто участвуют в благотворительных акциях в целях поддержки гуманитарных проектов. Так, в работе британской неправительственной организации “Mines Advisory Group”, которая занимается обезвреживанием мин в постконфликтных регионах, участвует принц Гарри, продолжая дело своей матери – принцессы Дианы, которая привлекла внимание общественности к этой проблеме, пройдя в 1998 г. по разминированному полю в Анголе в бронезилете с эмблемой “HALO Trust”.²⁸ “Mines Advisory Group” собрала почти 220 тысяч ф. ст. на реализацию проекта “Walk Without Fear” («Иди без страха»), объявив по радио о сборе пожертвований. Департамент международного развития Великобритании удвоил эту сумму, и общий бюджет проекта достиг 400 тысяч ф. ст.²⁹

Британское правительство планирует наращивать финансирование гуманитарных программ и в дальнейшем. В 2019–2020 гг. бюджет CSSF должен быть увеличен до 1,3 млрд. ф. ст. Очевидно, что в условиях Брекзита возрастет роль межведомственного комплекса программ, призванных обеспечить глобальные интересы Великобритании в рамках новой внешнеполитической стратегии правительства тори «Глобальная Британия».³⁰ В условиях Брекзита Департамент международного развития провозгласил следование следующим принципам в реализации политики международной помощи: стремлением создать новую торговую и инвестиционную политику в отношении развивающихся стран; содействием в создании устойчивой системы здравоохранения и образования, поиском источников внутреннего инвестирования в развивающихся странах; сокращением финансирования тех организаций, которые не достигают поставленных целей; финансированием решения только тех проблем, которые затрагивают интересы британских граждан; поощрением других правительственных департаментов к более эффективному расходованию средств.³¹

Рассмотрим несколько крупных гуманитарных программ в конфликтных регионах, которые Великобритания осуществляет в настоящее время.

IV. Примеры программ для постконфликтных регионов

Афганистан

Конфликт в Афганистане насчитывает не одно десятилетие. В 2001 г. Британия в составе международной коалиции начала военную интервенцию в Афганистан, а в 2014 г. вывела свой военный контингент из зоны конфликта.

Сегодня Лондон – один из крупнейших доноров, который оказывает широкую финансовую помощь в восстановлении этой страны. Так, четырехлетняя программа в рамках специального Фонда восстановления Афганистана (Afghanistan Reconstruction Trust Fund) с бюджетом 428 млн. ф. ст. предусматривает поддержку афганского правительства в проведении реформ, нацеленных на улучшение жизни населения.

Многолетняя программа гуманитарной поддержки Афганистана (Multi-Year Humanitarian Support to Afghanistan) на 2014–2019 гг. с бюджетом более 131 млн. ф. ст. предусматривает обеспечение наиболее уязвимых граждан гуманитарной помощью. На этот же период предусмотрена программа поддержки сельских общин (30 млн. ф. ст.).

В работе с Кабулом Лондон также делает акцент на поддержку местного министерства внутренних дел (проект на 2015–2019 гг. на сумму более 10 млн. ф. ст.) и поддержку местных властей (проект на 2017–2020 гг. суммой около 5 млн. ф. ст.). Специальная трехлетняя программа продвижения английского языка в Афганистане (тренинги и обучающие курсы для школьников, гражданских служащих, религиозных лидеров) на период с 2017 по 2020 г. с бюджетом около 5 млн. ф. ст. нацелена не только на повышение общего уровня образования, но и на улучшение возможностей для трудоустройства населения.

В 2018 г. Департамент международного развития также планирует реализовать проект по совершенствованию избирательной системы (бюджет программы составляет 3,6 млн. ф. ст.), направленный на содействие несколько раз откладывавшимся местным выборам в Афганистане, запланированным на осень 2018 г.³²

В 2018 г. приоритетными оставались три программы – Фонд восстановления Афганистана (с бюджетом 86,2 млн. ф. ст.), многолетняя программа поддержки Афганистана (27,8 млн. ф. ст.), а также Сельскохозяйственная программа и программа развития сельских районов (8,6 млн. ф. ст.).³³ Общий бюджет программ Департамента международного развития на 2017–2018 гг. в Афганистане составил 155 млн. ф. ст.

В целом, Афганистан остается приоритетным направлением для британской внешнеполитической стратегии, составной частью которой является гуманитарное измерение и содействие развитию.

Сирия

По оценке британского правительства конфликт в Сирии представляет серьезные риски для национальных интересов Великобритании, включая угрозу стабильности в регионе в целом, неконтролируемую миграцию и терроризм.

Из общей суммы помощи для Сирии на 2018 г. (39,5 млн. ф.ст.) 21,5 млн. предназначены на гуманитарную помощь внутри Сирии, а 18 млн. ф. ст. – для сирийских беженцев, находящихся в сопредельных странах.³⁴ При этом сам Лондон отказался принимать сирийских беженцев, выехавших в Европу. В 2015 г. премьер-министр Д.Кэмерон пообещал в течение пяти лет принять 20 тысяч человек из числа тех, которые находились в лагерях для беженцев в соседних с Сирией странах.³⁵

В феврале 2016 г. в Соединенном Королевстве состоялась конференция международных доноров «Поддержка Сирии и региона», участники которой обязались предоставить на эти нужды 12 млрд долл. США.³⁶

Британия совместно с международным сообществом и правительством Иордании договорились в рамках так называемого Иорданского Пакта оказывать помощь сирийским беженцам, комбинируя гуманитарную помощь и помощь на развитие путем финансирования многолетних программ предоставления льготных кредитов на сумму 1,9 млрд. долл. странам, принявшим беженцев. Специальные средства выделялись также на формирование рынка труда: в частности, Иордания пообещала выдать 200 тысяч разрешений на работу для сирийских беженцев.

Стратегия Лондона заключается в том, чтобы помогать сирийцам оставаться в регионе, а не искать убежища в европейских странах и Великобритании. Департамент международного развития оказывает поддержку беженцам, включая обеспечение инфраструктуры, и ведет работу с целью предотвращения торговли людьми и попыток нелегальных проникновений беженцев в Европу и Великобританию.³⁷

Британия постепенно внедряет новые методы предоставления гуманитарной помощи. В январе 2018 г. П.Мордаунт объявила, что в рамках новой программы выделения небольших денежных грантов будет оказана поддержка более 10 тысячам сирийских беженцев и их семьям в Ливане.³⁸ Программа работает следующим образом: проводится оценка потребностей семей беженцев, пострадавших от конфликта в Сирии, и наиболее уязвимым предоставляется ежемесячная денежная выплата, исходя из индивидуальных потребностей. Пособие можно получить в любом банкомате в месте проживания и использовать для покупки таких предметов первой необходимости, как еда и медикаменты. Предусмотрены специальные средства контроля и биометрические технологии для того, чтобы избежать мошенничества и удостовериться, что помощь направляется тем, кто в ней действительно нуждается. Размер помощи – в среднем 1,5 ф. ст. в день на члена семьи. Такой метод считается экономически эффективным, поскольку обычно каждый фунт, предоставленный в рамках гуманитарной помощи, на самом деле обходится донорам в 1,2 ф. ст. в связи с административными расходами. Независимая комиссия оценки влияния помощи (The Independent Commission for Aid Impact) рекомендовала, чтобы Департамент международного развития расширил географию проектов по выделению наличных денег в связи с высокой эффективностью такого метода: риск мошенничества снижен, а процедуры предоставления помощи более прозрачны.

Сегодня такой инновационный подход Лондон использует для предоставления гуманитарной помощи по всему миру, включая Пакистан, где 60 млн. человек имеют доход менее 1 ф. ст. в день. Программу критикуют некоторые члены парламента, отмечая, что выделение наличных грантов должно считаться только временной мерой, применяемой в экстренных случаях.³⁹

Второй важный аспект деятельности Великобритании в Сирии – финансовая поддержка местных НПО. Официально, как заявляет Лондон, гуманитарная помощь реализуется через независимые агентства и полностью отделена от поддержки сирийской оппозиции. На практике, эти утверждения вызывают сомнения. В этом

смысле наиболее наглядным примером стала деятельность в Сирии добровольческой организации «Белые каски», которую основал в 2013 г. бывший офицер британской армии и частный советник по вопросам безопасности Джеймс Ле Мезюрье. С 2012 по 2015 г. Великобритания профинансировала обучение и экипировку сотрудников «Белых касок» на 15 млн. ф. ст., а к октябрю 2016 г. увеличила финансирование до 32 млн. ф.ст.⁴⁰

По данным, обнародованным «Белыми касками», в апреле 2018 г. в г. Дума (в пригородном районе Дамаска Восточная Гута) якобы имела место химическая атака, жертвами которой стали не менее 70 человек. Именно эта информация послужила основанием авиаударов коалиции союзников США, Великобритании и Франции по Сирии в апреле 2018 г. Позже Россия обнаружила, что данные были сфабрикованы. Участники постановочных видео о химической атаке были приглашены в штаб-квартиру Организации по запрещению химического оружия, где рассказали, как стали «жертвами» мнимой химической атаки, зафиксированной на видео сотрудниками «Белых касок». Несмотря на это, страны-участники коалиции, в том числе Великобритания, проигнорировали заявления свидетелей.

В целом все программы Великобритании в отношении Сирии напрямую связаны с политической позицией Лондона по сирийскому конфликту (предоставление помощи в обход сирийских властей, поддержка оппозиции, обвинение правительства Б.Асада в применении химического оружия и требование его отставки).

Йемен

В 2014 г. в связи с вооруженным конфликтом в Йемене между правительственными силами и повстанцами-хуситами в стране разразился гуманитарный кризис. Коалиция арабских государств под руководством Саудовской Аравии расценила внутривнутриполитическое противостояние в Йемене как проиранский государственный переворот и в марте 2015 г. начала военную операцию. Затяжная война в одной из самых бедных стран арабского мира привела к острой нехватке продуктов и медикаментов. Саудовская Аравия фактически проводит гуманитарную блокаду Йемена. По оценкам ООН на начало 2018 г. более 18 млн. жителей нуждаются в гуманитарной помощи, а число внутренне перемещенных лиц превышает 3 млн. человек. В августе 2017 г. гуманитарный кризис в Йемене усугубился эпидемией холеры.⁴¹ В 2017–2018 гг. гуманитарный кризис в Йемене был самым крупным в мире.

Великобритания одной из первых начала программы гуманитарной помощи пострадавшим в Йемене. По словам британского министра международного развития, за 2017 г. Лондону удалось обеспечить 1,8 млн. человек в Йемене едой, 300 тысяч человек водой и 250 тысяч человек – медицинским обслуживанием. Однако в то же время с марта 2015 г. правительство Британии одобрило продажу оружия Саудовской Аравии на сумму более 4 млрд ф.ст. Такая двойственная позиция Лондона вызвала острую критику даже внутри страны, где правозащитные организации проводят кампании с требованием прекратить поставки оружия в Саудовскую Аравию.⁴²

В марте 2018 г. во время визита в Лондон наследного принца Мухаммеда бин Салмана между правительством Великобритании и гуманитарной организацией Саудовской Аравии “KS Relief” (King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre) было подписано соглашение о предоставлении гуманитарной помощи с целью улучшения благосостояния беднейших стран мира на общую сумму 100 млн. ф. ст. Официально Лондон называет сделку «новым долгосрочным партнерством» ради содействия экономическому развитию беднейших стран. Однако соглашение встретило серьезную критику в Великобритании. Лидер лейбористов Дж.Корбин обвинил правительство в «причастности» к военным преступлениям и поощрению войны в Йемене.⁴³

Гуманитарный кризис в Мьянме

С ноября 2017 г. внимание мировой общественности было приковано к гуманитарному кризису в Мьянме. Эскалация насилия в районах компактного проживания мусульман-рохинджа привела к массовому бегству этой этнической группы в Бангладеш.

С 1948 г. в Ракхайне (районе проживания мусульман-рохинджа) вспыхивают конфликты, которые приводят к столкновениям с местным населением (почти 90% населения Мьянмы исповедует буддизм). Сам конфликт уходит корнями в колониальную историю. Мьянма (которая до 1989 г. называлась Бирма) входила в состав британской Индии. Британские колониальные власти привлекали рохинджа как дешевую рабочую силу на работу на рисовых полях в Мьянме. Однако с обретением независимости власти Мьянмы отказались предоставлять гражданство мусульманам-рохинджа (численность которых составляет 1–1,2 млн. человек из 55 млн. всего населения страны).

С 1948 г. сепаратистская группировка Армия спасения Аркан рохинджа добивается независимости штата Ракхайн, а с 1990-х гг. в этом районе наблюдалась эскалация насилия. Вооруженные боевики совершали нападения на правительственные блокпосты, что провоцировало крайне жесткую реакцию со стороны властей. При этом соседний Бангладеш отказывался принимать вынужденных переселенцев-рохинджа, находившихся в лагерях для беженцев на границе (в начале 2018 г. их число, по данным ООН, могло достигать 622 тысячи человек).

В феврале 2018 г. британский министр иностранных дел Б.Джонсон во время своего турне по трем азиатским странам (Бангладеш, Мьянма, Таиланд) провел переговоры с руководством Мьянмы по поиску решения сложившегося кризиса. Ранее на Конференции по объявлению взносов в Женеве (Geneva Pledging Conference) в октябре 2017 г. Соединенное Королевство выделило 63 млн. долл. США для региона, что превысило взносы таких крупный доноров, как ЕС (42,5 млн. долл.) и США (38 млн. долл.).⁴⁴ Тем не менее, Комитет по международному развитию Палаты общин обвинил британское правительство в медлительности с принятием мер по оказанию гуманитарной помощи мусульманам-рохинджа.⁴⁵

Британские власти приняли решение сосредоточиться на содействии вынужденным переселенцам. В частности, в июле 2016 г. Департамента международного развития начал специальную программу для Бангладеш «Укрепление гуманитарной готовности и ответов» (“Strengthening Humanitarian Preparedness and Response”), бюджет которой составил около 105 млн. ф. ст. и которая рассчитана до 2021 г. Эта программа в т. ч. предполагает оказание помощи беженцам-рохинджа в Бангладеш.⁴⁶ Власти Великобритании, однако, признают, что их возможности по оказанию влияния на правительство Мьянмы в целях прекращения насилия против рохинджа ограничены.

IV. Дискуссии о моральной стороне гуманитарной помощи

Сравнительная эффективность британской модели гуманитарной политики обусловлена активным сотрудничеством «на местах» с авторитетными партнерскими организациями – национальными и международными НПО, которые служат своеобразным мостом между правительством Соединенного Королевства и местным населением и обществом. Организации, которых Великобритания привлекает к сотрудничеству, часто обладают внушительным «портфолио» международных проектов и квалифицированным персоналом.

Например, “Oxfam” (Оксфордский комитет помощи голодающим), основанный еще в 1942 г., сегодня является крупнейшей неправительственной гуманитарной организацией, которая осуществляет свою деятельность более чем в 90 странах мира и ежегодно получает от британского правительства около 32 млн. ф. ст.⁴⁷ Однако в начале 2018 г. в британских СМИ появились сведения, что сотрудники “Oxfam”,

занимавшиеся распределением гуманитарной помощи среди пострадавших от землетрясения на Гаити в 2011 г., склоняли к сексуальным связям несовершеннолетних девушек в обмен на еду, полагавшуюся им бесплатно.⁴⁸ В ответ на разгоревшийся скандал министр международного развития Великобритании П.Мордаунт пообещала сократить финансирование “Oxfam”, если руководство организации не продемонстрирует высоких «моральных качеств».⁴⁹ После инцидента в британском обществе возобновились дискуссии о моральных принципах гуманитарной политики.

Современные проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся или так называемые «хрупкие» страны, зачастую рассматриваются как продукт деструктивного влияния метрополий. Соответственно гуманитарную помощь и содействие в развитии многие в Великобритании рассматривают как моральный долг или даже своего рода репарации за колониальное прошлое. В последние годы часть общества рассматривает расширение программ гуманитарной помощи и как своеобразную плату за агрессивную внешнюю политику, «гуманитарные интервенции», которые заканчиваются не только сменой «неудобных режимов», но и появлением и усилением организаций и группировок вооруженно-экстремистского толка, включая так называемое Исламское государство, или ИГИЛ.

Официальный Лондон не скрывает, что оказывает помощь не только там, где в ней нуждаются, но и там, где в этом заинтересована сама Великобритания. В то же время скандал с “Oxfam” наглядно показал, что такая сложная и чувствительная сфера, как гуманитарная политика, нуждается в большей прозрачности и контроле, а британское общество требует от правительства и гуманитарных организаций более активных действий не только по реагированию на катастрофы, но и в части повышения эффективности гуманитарных программ.

Несмотря на все противоречия гуманитарной политики, Британия остается мировым лидером в области предоставления международной помощи конфликтным и постконфликтным регионам. Сегодня в условиях выхода из ЕС такие показатели как величина оборонных расходов (2% от ВВП, по требованию руководства НАТО) и расходы на международную помощь (0,7% от ВВП как цель, установленная ООН для основных стран-доноров) стали для Великобритании иллюстрацией ее значимой роли на международной арене и эффективного использования ею потенциала как «жесткой», так и «мягкой» силы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Greenhill R. Making a Difference: External Views on Canada's International Impact. The Interim Report of the Global Voices Project. – Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 2005. P. 28. URL: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/33024/120694.pdf?sequence=1>.

² Barder O. Reforming Development Assistance Lessons from the UK Experience. Center for Global Development Working Paper № 70. – L., 2005. URL: https://www.cgdev.org/files/4371_file_WP_70.pdf.

³ Overseas Development: the Work of the New Ministry. Ministry of Overseas Development. – L.: Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1965.

⁴ International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. Resolution adopted by the General Assembly, 24 October 1970. A/RES/25/2626. para. 43.

⁵ The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict. – L.: Foreign and Commonwealth Office, 2003. P. 27–28. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/%2B/http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/global-conflict-prevention-pool.pdf>.

⁶ Фонд Ага-Хана (Организация Ага-Хана по развитию) – международная некоммерческая организация, основанная в Швейцарии в 1967 г. Ага Ханом (наследственный титул главы религиозной общины исмаилитов-низаритов). Деятельность организации, сконцентрированная на нуждах сельских общин горных и бедных ресурсами районов, заключается в поиске устойчивых решений таких проблем, как нищета, голод, отсутствие образования и болезни. Филиалы Фонда Ага-Хана располагаются в 18 странах мира, преимущественно в Центральной Азии, на Ближнем Востоке, Восточной и Западной областях Африки, а также в Юго-Восточной Азии. Подробнее о работе Фонда Ага-Хана в Таджикистане см. статью А.В.Алексеевой «Роль Организации развития Ага Хана в постконфликтном восстановлении Таджикистана» в этом спецвыпуске (С. 308–323).

⁷ Подробнее см. Годованюк К.А. Некоторые аспекты сотрудничества России и Великобритании в области международной безопасности // Мир и политика. 2012. № 6(69). С. 167–177.

⁸ URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit/about>.

⁹ Short labels EU the worst aid agency in the world // The Guardian. 18 May 2000.

¹⁰ В 2011 г. специальная аудиторская комиссия обнаружила, что в Буркина-Фасо (где свыше половины населения имеет доход менее 70 евроцентов в день) Европейская комиссия оплачивала услуги бельгийского учителя танцев в раках проекта «Я танцую, значит я есть!». В Мали при содействии ЕС был открыт Миграционный консультационный центр, который должен был оказывать помощь мигрантам в поиске работы в Европе, но за 3 года были трудоустроены только 6 человек – при бюджете проекта в 8,8 млн. ф. ст. Collins N. EU “wastes billions in aid” // The Telegraph. 18 April 2011.

¹¹ Building Stability Overseas Strategy. – L.: Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office, Ministry of Defence, 2011. P.2. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32960/bsos-july-11.pdf.

¹² Ibid.

¹³ UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest. Cm 9163. – L.: Department for International Development; HM Treasury, November 2015.
URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478833/ODA_strategy_final_print_0905.pdf.

¹⁴ Marcus J. UK pushes for leading role in Libya // BBC. 18 April 2016.

¹⁵ Make money, make war: UK profits from Libya mess // RT. 11 November 2011.

¹⁶ UK passes bill to honour pledge of 0.7% foreign aid target // The Guardian. 9 March 2015.

¹⁷ The Greens' manifesto at-a-glance: Summary of key points. // BBC. 22 May 2017.

¹⁸ Conflict, Stability and Security Fund, Financial Year 2015–16: Written statement. HCWS393.
URL: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/208/20805.htm#footnote-178>.

¹⁹ Business in the Community (BITS) list of international disaster relief organization. The prince's responsible business network, August 2015. URL: https://www.bitc.org.uk/sites/default/files/international_disaster_relief_-_organisation_list_24_08_15.pdf.

²⁰ Conflict, Stability and Security Fund: An Overview. 10 May 2018.
URL: <https://www.gov.uk/government/publications/conflict-stability-and-security-fund-cssf/conflict-stability-and-security-fund-an-overview>.

²¹ Two men found guilty of smuggling £512m of cocaine // BBC. 11 July 2016.

²² Saving Lives, Building Resilience, Reforming the System: the UK Government's Humanitarian Reform Policy. – L.: Department for International Development; UK Aid, September 2017.
URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/659965/UK-Humanitarian-Reform-Policy1.pdf.

-
- ²³ «Великая (или большая) сделка» – соглашение, достигнутое в 2016 г. более чем 30 крупнейшими странами-донорами в целях повышения эффективности гуманитарной помощи и предусматривавшее ряд изменений в практике работы доноров и расширение источников их финансирования. The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need. – Istanbul, 23 May 2016.
URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf.
- ²⁴ Statistics on International Development: Provisional UK Aid Spend 2017. – L.: Department for International Development; UK Aid, 2017. P. 4.
URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/697331/Statistics-International-Development-Provisional-UK-aid-spend2017.pdf.
- ²⁵ Fresh UK aid for humanitarian crises in 2018, as International Development Secretary warns it could be even “bleaker” than 2017. Department for International Development Press-Release, 31 December 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/news/fresh-uk-aid-for-humanitarian-crises-in-2018-as-international-development-secretary-warns-it-could-be-even-bleaker-than-2017>.
- ²⁶ Федякина А. Голод миллионов: в ООН признали, что гуманитарный кризис в мире сейчас тяжелее, чем в 1945 году // Российская газета. 12.03.17.
- ²⁷ Fresh UK aid for humanitarian crises in 2018... op. cit.
- ²⁸ HALO Trust (Hazardous Area Life-Support Organization – Организация жизнеобеспечения в опасных зонах) – британская благотворительная и американская некоммерческая организация, которая занимается обезвреживанием наземных мин и неразорвавшихся боеприпасов. В сентябре 2016 г. во время визита в Киев Б.Джонсон подтвердил, что британское правительство выделило “HALO-Trust” финансирование в размере 2 млн. ф. ст. на проекты в 2017–2018 ф. г. на юго-востоке Украине. Активность Великобритании на Украине также включает обучение украинских военных, предоставление нелетального оружия и финансирование миссии ОБСЕ на Донбассе. Foreign Secretary to visit Ukraine. 14 September 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-to-visit-ukraine>. О британских программах содействия Украине см. Годованюк К.А. Конференция по реформам на Украине в Лондоне. Аналитическая записка Института Европы РАН. 15 июля 2017 г. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an91.pdf>.
- ²⁹ UK aid helps clear lethal landmines in war-torn countries following generosity of British public. Department for International Development Press-Release, 29 December 2017.
URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-aid-helps-clear-lethal-landmines-in-war-torn-countries-following-generosity-of-british-public--2>.
- ³⁰ Written evidence submitted by HM Government (CSS0019). October 2016.
URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/national-security-strategy-committee/conflict-stability-and-security-fund/written/40690.pdf>.
- ³¹ Penny Mordaunt's five pledges for the future of UK aid // Blog: DFID in the News. 15 January 2018.
URL: <https://dfidnews.blog.gov.uk/2018/01/15/britain-will-no-longer-fund-the-good-works-foreign-governments-can-fund-themselves>.
- ³² Development Tracker: Afghanistan. Department for International Development.
URL: <https://devtracker.dfid.gov.uk/countries/AF/projects>.
- ³³ Summary of DFID's work in Afghanistan, 2011-2016. Department for International Development. February 2015. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/412342/Afghanistan-summary-V2.pdf.
- ³⁴ Development Tracker: Syria. Department for International Development.
URL: <https://devtracker.dfid.gov.uk/countries/SY>.
- ³⁵ UK to take up to 20,000 Syrian refugees over five years, David Cameron confirms // The Guardian. 7 September 2015.

³⁶ Supporting Syria Conference 2016 (Archived). URL: <https://www.gov.uk/government/topical-events/supporting-syria-conference-2016>.

³⁷ DFID Syria Crisis Response. Department for International Development. URL: <https://www.gov.uk/world/organisations/dfid-syria-crisis-response>.

³⁸ Hope C. More British aid money to be handed to refugees via cashpoints to cut waste and corruption // The Telegraph. 16 January 2018.

³⁹ May defends foreign aid cash handouts after call for review // The Times. 3 January 2017.

⁴⁰ Conflict, Stability and Security Fund. House of Lords Hansard, UK Parliament, 2 November 2016. V. 776. URL: <https://hansard.parliament.uk/lords/2016-11-02/debates/333BB123-CF19-41CC-A67F-0D55E3D477A6/ConflictStabilityAndSecurityFund#720>.

⁴¹ Гуманитарный кризис и эпидемия холеры в Йемене: фото и графики. // Русская служба BBC. 23 августа 2017.

⁴² UK government has a role in Yemen's humanitarian crisis // The Guardian. 16 November 2017.

⁴³ Британский министр: Соглашение между Великобританией и Саудовской Аравией – национальный позор // Реальные новости. 13 марта 2018.

⁴⁴ Pledging Conference for the Rohingya Refugee Crisis. Geneva: UN OCHA, 23 October 2017. URL: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Pledge%20announcements%20Bangladesh%20Pledging%20Conference%2023%20Oct.pdf>.

⁴⁵ Bangladesh and Burma: the Rohingya crisis. Commons International Development Committee, 15 January 2018. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmintdev/504/50402.htm>.

⁴⁶ Development Tracker: Strengthening humanitarian preparedness and response in Bangladesh. Department for International Development. URL: <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-205268>.

⁴⁷ Haiti sex scandal: What now for Oxfam's funding? // The Times. 12 February 2018.

⁴⁸ Oxfam faces losing funding as crisis grows over abuse claims // The Guardian. 11 February 2018.

⁴⁹ Oxfam told to show "moral leadership" or lose government funds // The Guardian. 11 February 2018.