

ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА ФРГ В СФЕРЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-279-290

Аннотация ФРГ является одной из передовых стран в сфере оказания гуманитарной помощи, и эта деятельность пользуется поддержкой как на государственном, так и на общественном и частном уровнях. Изначально активность ФРГ в сфере гуманитарной помощи связывалась с улучшением образа страны на мировой арене и продвижением имиджа ответственного государства в рамках стратегии по активизации деятельности ФРГ в ООН. Позднее она стала важной составляющей стратегии по наращиванию «мягкой силы» ФРГ. В какие бы концептуальные рамки не вписывалась эта часть внешнеполитической деятельности ФРГ, она преследует и практические цели по сохранению благосостояния самой Германии. В статье рассматриваются основные акторы, участвующие в гуманитарной деятельности, и анализируются ее основные направления с тем, чтобы определить специфику гуманитарной политики ФРГ. На конкретных примерах показана эволюция гуманитарной деятельности ФРГ на современном этапе.

Ключевые слова ФРГ, гуманитарная помощь, «мягкая сила», НПО, благотворительные фонды

Title Germany's humanitarian policy and practices

Abstract Germany is one of the leaders in the sphere of humanitarian assistance that has solid support at both state and private levels. Initially, Germany's humanitarian activity was mainly linked to the goal of improving the country's image on the world stage and promote the image of a responsible state as part of the German strategy to upgrade its role and influence at the UN. Later, it has become an important component of the German strategy to build up the country's "soft power". Regardless of exact conceptual framework for humanitarian dimension of the German foreign policy, in practice it is also aimed at promotion of the well-being of Germany itself. The article examines the main actors involved in Germany's humanitarian activity and the main types and directions of German humanitarian assistance, in order to detect the specifics of national humanitarian policy. Case studies are used to illustrate the evolution of German humanitarian activity at the present stage.

Keywords Germany, humanitarian aid, soft power, NGOs, charities

I. Концептуальные основы и принципы гуманитарной помощи ФРГ

ФРГ традиционно уделяет большое внимание оказанию гуманитарной помощи населению, страдающему от природных катаклизмов и последствий внутренних и международных вооруженных конфликтов в разных уголках планеты.

Рустамова Лейли Рустамовна – научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН, к.полит.н.

Изначально гуманитарная активность поддерживалась религиозными организациями и была привязана к миссионерской деятельности. В частности, первая немецкая гуманитарная организация “Zentrum für die Innere Mission” (сейчас носит название “Diakonie Werk Deutschland Evangelischer Bundesverband”) была образована в середине XIX в. протестантским пастором Т.Флиднер для оказания помощи бездомным детям и сиротам. Впоследствии оказание помощи нуждающимся категориям населения и защита прав человека как часть гуманитарного вектора внешней политики – как, например, и усилия по преодолению проблем бедности, экологических и иных катастроф – были закреплены в качестве принципов, лежащих в основе внешней политики ФРГ на протяжении всего послевоенного периода.¹

Изначально политика содействия развитию и гуманитарная помощь рассматривались правительством ФРГ, прежде всего, как признание своей исторической ответственности перед мировым сообществом за последствия Второй мировой войны.² Первыми государствами, которым ФРГ стала активно оказывать помощь по содействию развитию и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также по финансированию проектов восстановления экономики, стали именно страны, которые наиболее сильно пострадали от действий нацистской Германии. В частности, в отношении Израиля помимо репараций, платежи по которым растянулись на 14 лет, правительство ФРГ до сих пор компенсирует ущерб евреям, пострадавшим от преступлений нацистов. За все послевоенные годы ФРГ перечислила Ассоциации материальных претензий евреев к Германии более 70 млрд. долларов.³ В 1998 г. правительством ФРГ провело переговоры о компенсациях гражданам стран Центральной и Восточной Европы, а также бывшего СССР. Программа начала действовать с 1 января 1999 г., а на ее реализацию было выделило 200 млн. марок. Различные программы по выплате компенсации родственникам жертв и перемещенным лицам были запущены в Польше, Чехии, на Украине и т. д.

Однако постепенно акцент переместился на то, что Германия как одно из наиболее сильных и развитых в экономическом отношении государств мира может и должна оказывать помощь нуждающимся. При канцлере Г.Коле было объявлено о том, что Германия благодаря своей стабильной экономике и развитой демократии может внести большой вклад в развитие мира путем поддержки ООН, которой она перечисляла значительные, по сравнению с остальными странами, денежные пожертвования.⁴ ФРГ четыре раза становилась непостоянным членом Совета Безопасности ООН и выступала инициатором в ООН по преодолению целого спектра глобальных проблем – в частности, вносила в повестку дня вопросы продовольственной безопасности, безопасности окружающей среды, гендерного равенства, защиты прав беженцев и национальных меньшинств и т. д. Тем не менее, роль и влияние ФРГ в ООН остаются относительно ограниченными.

На этом фоне ФРГ обозначила, что решение гуманитарных проблем человечества – это вклад в процветание и безопасность самой Германии, поскольку основная сфера ее отношений с другими государствами – экономическая. В условиях конфликтов и кризисов возможности государств развивать экономические отношения с ФРГ сокращаются. Более того, иницируя миграционные потоки, лишая людей доступа к образованию и медицинским услугам, конфликты и кризисы порождают такие социально-опасные явления, как преступность, национализм, религиозную и расовую нетерпимость. Борясь с этими явлениями на международном уровне, Германия не допускает их широкое распространение и на своей территории.

При этом в гуманитарной политике ФРГ опирается на те же принципы, которые лежат в основе гуманитарного права как такового: гуманность, нейтралитет, беспристрастность, независимость, ориентированность на нужды людей, субсидиарность и принцип «не навреди».⁵ Тем не менее, основополагающие принципы гуманитарного права в германской практике оказания помощи приобретают как черты,

присущие «европейскому» подходу к гуманитарной сфере мировой политики (который особенно наглядно проявляется в повышенном внимании, например, к вопросам гендерного равенства и защиты прав меньшинств), так и специфического немецкого видения гуманитарной проблематики.

В широком смысле принцип ориентированности на нужды людей означает, что гуманитарная деятельность должна быть направлена на решение наиболее острых и актуальных для них проблем. Специфика немецкого подхода состоит в том, что проекты ФРГ часто нацелены не столько на решение не краткосрочных проблем той или иной группы населения, сколько на создание условий для изменения ситуации гуманитарной проблемы коренным образом. Такие проекты требуют серьезной технической проработки и, наряду с НПО, включают в себя усилия немецких исследовательских организаций. Примером могут служить усилия ФРГ по решению водной проблемы центральноазиатских республик. В рамках берлинской инициативы «Трансграничное управление водными ресурсами в Центральной Азии» оператор программы – Немецкое общество по международному сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) – разработал бассейновый план на р. Исфаре для решения проблемы недостатка питьевой воды в Кыргызстане.⁶ Другой пример: во время эпидемии лихорадки Эбола германский МИД направил 760 тысяч евро на меры по своевременной диагностике заболевания и, как следствие, более эффективное лечение лихорадки. Часть средств была также направлена международной организации «Врачи без границ» на лечение больных и проведение необходимой разъяснительной работы на территории Западной Африки.⁷

Принцип субсидиарности в сфере оказания гуманитарной помощи и социо-гуманитарного сотрудничества с зарубежными странами в ФРГ отражается в том, что правительство делегирует всю полноту полномочий представителям немецкого гражданского общества, возлагая обязанности по координации их действий на МИД. Этот подход оправдан тем, что гражданское общество ФРГ имеет репутацию развитого и независимого – в силу того, что в период после Второй мировой войны оно было допущено к решению вопросов государственного управления и оказывает сильное влияние на формирование внутреннего и внешнеполитического курса страны. Однако в ФРГ, в отличие от многих стран ЕС, в которых общественные организации тесно связаны с бизнесом, лишь небольшая часть социально активных организаций сочетает общественную работу с коммерческой деятельностью. Как правило, несмотря на неправительственный статус, немецкие организации гражданского общества получают финансирование напрямую от правительства, что ставит их в зависимое от государства положение, вынуждая в своей деятельности, помимо собственных выработанных за долгое время принципов, руководствоваться и директивами государства, а иногда напрямую выполнять государственный заказ. Так, после присоединения ФРГ к операции НАТО в Афганистане именно немецкие гуманитарные организации, по сути, обеспечили основной объем содействия ФРГ операциям НАТО. Так как конституция ФРГ запрещает использование вооруженных сил за рубежом, в особенности за пределом оперативной зоны НАТО, для ведения боевых действий, ФРГ направило в страну лишь ограниченное количество солдат, и они практически не были задействованы в проведении боевых задач. Зато огромную помощь альянсу оказали именно немецкие неправительственные гуманитарные организации, взявшие на себя заботу о гуманитарной помощи мирному населению Афганистана.

В 2010-е гг. тенденция к кооперации с бизнес-структурами и в сфере оказания гуманитарной помощи все же набирала силу. В том же Афганистане ряд гуманитарных проектов по развитию сельского хозяйства и замещению посевов опийного мака была реализована с помощью коммерческих организаций, занимающихся производством продукции на основе тех растительных культур, которые хорошо приживаются в афганском климате. С 2004 г. немецкий концерн “WALA” совместно с гуманитарной

организацией “Welthungerhilfe” начал реализовывать проект по производству розового масла и шафрана в Афганистане, которые должны были заменить производство опиатов.⁸

Принцип «не навреди» связан не только с защитой окружающей среды, но и с помощью жертвам насилия, при работе с которыми с особой тщательностью необходимо подходить к вопросам конфиденциальности информации. В последнее время в отношении гуманитарной деятельности все чаще звучит критика, связанная с тем, что она не решает проблемы бедности или глобальные проблемы, находящиеся в ее фокусе, поскольку, оказывая помощь, страны-доноры лишь оттягивают принятие мер по социально-экономическому развитию странами-реципиентами. В качестве примера активные критики гуманитарной помощи приводят ситуацию в Африке. Несмотря на то, что во многих африканских странах в течение длительного периода времени работают немецкие и многие другие гуманитарные программы помощи, ситуация в них не только не улучшается, а наоборот, финансирование проектов приходится постоянно расширять, что «ложится на плечи», в первую очередь, рядовых налогоплательщиков, в т. ч. немецких.⁹

К критике гуманитарной помощи зарубежным странам стоит добавить, что в ФРГ все более неоднозначную оценку встречает социальная система поддержки внутри страны. Наличие масштабных программ помощи иммигрантам и общая привлекательность страны, ради повышения которой правительство Германии разрабатывало «маркетинговые» проекты в рамках политики по наращиванию «мягкой силы», стали причиной того, что во время миграционного кризиса 2015 г. основная масса мигрантов выбрала в качестве страны-пребывания именно ФРГ, что породило массу не только экономических, но и социально-политических сложностей. По оценке главы Центра европейских экономических исследований К.Фуса, ежегодно на социальные выплаты для беженцев ФРГ придется тратить 20–30 млрд. евро.¹⁰ Это негативное проявление социальной политики ФРГ пока не привело к острому социальному взрыву или смене политического курса, однако спровоцировало рост как левых, так и правых настроений в немецком обществе и острую критику социальной политики в целом и гуманитарной активности ФРГ, в частности. Правительство ФРГ, в свою очередь, стало задумываться о том, что гуманитарная деятельность должна в большей степени работать на «опережение» и предотвращение таких масштабных кризисов.

II. Типы гуманитарных организаций

(а) Организации, нацеленные на работу внутри страны

В конституции ФРГ закреплён принцип социального государства, согласно которому Германия «несёт ответственность за оказание помощи нуждающимся гражданам и поддержку неблагополучных групп ради того, чтобы предоставить им возможность достойно жить и обеспечить социальное равенство».¹¹ На страже этого принципа стоит и специально принятый в 1970 г. Социальный кодекс. Граждане ФРГ широко задействованы в работе различных союзов, филантропических объединений, которых в стране насчитывается более 580 тысяч.¹² Эти многочисленные союзы и объединения оказывают помощь больным, инвалидам, жертвам острых социальных и иных конфликтов, сексуального насилия и уголовных преступлений, лицам, пострадавшим от несчастных случаев и т. д. Многие из них работают в тесном взаимодействии со школами, психиатрическими клиниками, домами престарелых, разного рода исправительными учреждениями. К ним, например, относятся такие организации, как “Arbeiterwohlfahrt” (AWO), насчитывающая 380 тысяч персональных членов, включая 70 тысяч волонтеров и 170 тысяч штатных сотрудников; “Deutscher

Tafel", имеющая более 900 подразделений и 50 тысяч волонтеров по всей стране; "Deutscher Caritasverband", объединяющая более 900 организаций, в которых трудятся 590 тысяч наемных работников и около 500 тысяч волонтеров.

При этом практически все они субсидируются государством. Широко развита практика, когда крупные супермаркеты или владельцы продуктовых магазинов, магазинов одежды в кооперации с волонтерскими организациями на добровольной основе передают продовольственные товары с минимальным сроком годности или просто излишки, одежду, предметы первой необходимости нуждающимся гражданам, людям с низким уровнем дохода, пенсионерам.

Отличительная черта гуманитарной поддержки населения внутри страны состоит в том, что помощь оказывается и тем лицам, которые еще не получили немецкое гражданство. Так, иммигранты, которые прибыли в Германию в возрасте старше 50 лет и не смогли найти достойную работу или наработать необходимый трудовой стаж, достаточный для получения приемлемой немецкой пенсии, также имеют право подать заявление на дополнительные социальные выплаты.

В период миграционного кризиса такие организации стали своего рода «подушкой безопасности» для Германии, предотвратив острый социальный конфликт в обществе. Немецкие гуманитарные и иные общественные организации включились в работу по оказанию содействия мигрантам в поиске работы и места жительства, обучении немецкому языку, оплате школьного питания и учебного инвентаря их детям, доступе к медицинским услугам и препаратам. Заявив в 2015 г. устами канцлера А.Меркель «Мы справимся», правительство ФРГ в то же время решило серьезным образом еще сильнее мотивировать немецких граждан к помощи мигрантам. 22 сентября 2015 г. было принято постановление Федерального министерства финансов, согласно которому, пожертвования на «помощь беженцам» или в пользу регионов, пострадавших от катастроф, войн и других бедствий, «списываются» в качестве налоговых вычетов по упрощенной форме.¹³

(б) Частные благотворительные фонды

Согласно исследованиям организации Charities Aid Foundation, ежегодно составляющей международный индекс благотворительности, ФРГ неизменно находится в тридцатке стран с наиболее высокими показателями благотворительности среди частных лиц, заняв в ней в 2017 г. 17-е место.¹⁴

300 богатейших семей ФРГ учредили более 140 благотворительных фондов. Среди них и основанный Р.Бошем в 1964 г. Robert Bosch Foundation, входящий в десятку крупнейших благотворительных фондов мира, жертвующий средства на научные исследования, развитие медицины и здравоохранения и владеющий одним из самых перспективных медицинско-исследовательских центров Германии.¹⁵ Глава крупнейшего в мире концерна по производству программного обеспечения "SAP" Х.Платтнер отчисляет значительные средства на исследовательские проекты университетов и поддержку молодых специалистов, потратив на эти цели от 200 до 250 млн. евро.¹⁶ Еще один из руководителей "SAP" Х.-В.Хектор ныне активно занимается благотворительной деятельностью по поддержке исследований и разработке лекарственных препаратов от рака и СПИДа, а также поиска и сохранения художественных и исторических ценностей.¹⁷

Более «скромные» немецкие благотворительные организации оказывают адресную помощь определенным группам нуждающихся лиц, среди которых можно, например, выделить детей с врожденными заболеваниями из социально уязвимых групп. Такие частные благотворительные фонды, как "Gerald Asamoah", "Friedensdorf International", "Ein Herz für Kinder" и сотни других немецких организаций, нацелены на финансирование и проведение медицинских операций для детей с болезнями сердца;

пострадавших в ходе вооруженных конфликтов, а также детей из неблагополучных регионов мира или из малообеспеченных семей в развивающихся странах.

В разгар негативных социально-экономических процессов перестроечного и раннего постсоветского периода адресная помощь со стороны немецких благотворительных фондов имела большое значение и для российских граждан. Так, в результате акции «Помогите России» (1990 г.), организованной совместно немецким филиалом международной НПО «CARE», журналом «Штерн» и Вторым каналом германского ТВ, по сбору средств на лечение онкологических заболеваний у детей по всей стране были созданы детские онкологические центры, и тысячи российских детей, больных раком, получили шанс на спасение жизни. Частные благотворительные организации из ФРГ активны и на постсоветском пространстве, сотрудничая с НПО центральноазиатских и других стран для оказания помощи больным детям и иным категориям граждан. Так, в 2013 г. немецкая организация «Friedensdorf International» и узбекский благотворительный фонд «Соглом авлод учун» организовали операции для 237 детей из Узбекистана, страдающих врожденными челюстно-лицевыми дефектами.¹⁸

Сегодня в Германии насчитывается более 17 тысяч частных фондов, которые ежегодно тратят на свою деятельность 16–17 млрд. евро, что фактически позволяет назвать Германию «страной благодетелей».¹⁹ При этом в самой Германии распространено довольно критическое отношение к их деятельности и представление о том, что на благотворительность богатых немцев не в последнюю очередь толкает желание сохранить свое богатство за счет налоговых дотаций.²⁰

(в) Международные гуманитарные организации

В настоящее время гуманитарной деятельностью в Германии занимается множество разнообразных международных НПО, которые нацелены как на помощь определенным категориям пострадавшего населения, так и на сотрудничество с правительственными структурами пострадавших государств.

К международным гуманитарным организациям Германии относится, в первую очередь, Немецкий Красный Крест (Deutsches Rotes Kreuz / DRK). DRK, как и его «старший» международный аналог – Международный комитет Красного Креста – оказывает помощь жертвам природных и техногенных катастроф, внутренних и международных конфликтов и терроризма. DRK насчитывает более 4 млн. членов, имеет плотную и разветвленную сеть отделений и собственную материально-техническую базу. География деятельности DRK включает практически все уголки мира. DRK активно участвовал в ликвидации последствий землетрясения в Непале в апреле 2015 г., в результате которого погибло около 9000 человек, пострадало около 6 млн. и было разрушено более 900 тысяч домов. Немецкий Красный Крест финансировал проекты по восстановлению домов, занимался поиском пропавших без вести, организовывал пункты по распределению предметов первой необходимости. При помощи DRK в Непал было отправлено три рейса с гуманитарными грузами объемом 105 тонн (одеялами, палатками, канистрами с водой и т. п.).²¹ В последние годы DRK, как и МККК в целом и его отделения в других странах, уделяют все большее внимание работе по предотвращению чрезвычайных ситуаций. Например, на эти цели рассчитан проект по уменьшению опасности бедствий путем задействование потенциала самопомощи и повышения устойчивости самих местных общин к природным и иным катастрофам. Важной спецификой работы DRK является то, что оно занимается поиском лиц, пропавших во время Второй мировой войны. В этой области DRK сотрудничает с Международной службой розыска (МСР), Церковной службой розыска (ЦСР) и Немецким архивом личных дел погибших и пропавших без вести военнослужащих вермахта (WASSt).²²

Также в Германии уже более 60 лет работает аналог российского МЧС – Немецкая Служба технической помощи (Technisches Hilfswerk / THW), основной задачей которой является ликвидация последствий стихийных бедствий и обеспечение компетентной технической помощи гражданскому населению. Первой послевоенной операцией THW стала помощь по ликвидации последствий катастрофического наводнения в Нидерландах в феврале 1953 г.²³ В начале XXI в. THW, в частности, проводила спасательные операции после цунами в Юго-Восточной Азии в 2004 г., в Новом Орлеане после урагана «Катрина» в 2005 г., в Японии после катастрофического цунами в 2011 г. и т. д. THW имеет 669 отделений по всей стране и располагает 850 штатными сотрудниками и более 80 тысячами волонтеров.²⁴

DRK и THW имеют статус гражданских структур. Помимо международной деятельности, они также задействованы в оказании гуманитарной помощи внутри страны. Хотя они в основном финансируются правительством, частные пожертвования также играют существенную роль. В целом немецкие НПО отличаются высокой степенью организованности, мотивированности и подготовки сотрудников (например, в THW, на 90% состоящей из волонтеров, для них регулярно проводят специальные обучающие курсы).

Отдельно стоит отметить такие НПО, как “Brot für die Welt”, “Entwicklungshilfe” и “ORA International”, занимающиеся оказанием помощи населению, которому приходится выживать в условиях вооруженных конфликтов, а также в регионах мира, страдающих от засухи или неблагоприятной политической обстановки. Эти НПО реализуют проекты по обеспечению продовольственной безопасности, распространению образования и здравоохранения, укреплению демократии, уважению прав человека, содействию равенству мужчин и женщин в Африке, Азии, Латинской Америке и Восточной Европе. Их работа также не всегда обходится без критики: в частности, в 2008 г. “ORA International” была обвинена в призывах перехода в христианство при реализации одного из образовательных проектов для детей и подростков в Таджикистане, после чего ее отделение в этой стране было закрыто.²⁵

III. Трансформация гуманитарной деятельности ФРГ

До недавнего времени для Германии гуманитарные миссии фактически замещали собой военные операции за рубежом, проведение которых запрещено конституцией 1949 г. Однако в последние годы, в связи с рядом затяжных и серьезных международных вооруженных конфликтов, ряд ведущих государственно-политических деятелей ФРГ, включая министра обороны У. фон дер Ляйен и канцлера А. Меркель, заявляли о том, что в будущем Германии стоит выйти за рамки участия в урегулировании кризисных ситуаций в основном по гуманитарной линии в сторону более активного участия, в частности, в международных операциях по принуждению к миру. Участие ФРГ в таких операциях пока имело место только в Афганистане и Мали, однако ряд фактов говорят о том, что в будущем немецкий бундесвер может активнее применяться для обеспечения международной стабильности. В 2016 г. в ФРГ впервые за 10 лет была принята новая военная доктрина – так называемая Белая книга, в которой содержится положение о том, что «вооруженные силы Германии должны играть более активную роль в системе мировой безопасности, так как на стране лежит большая ответственность».²⁶ Также впервые с 1990 г. объявлена масштабная программа модернизации немецкой армии и предусмотрено увеличение общей численности вооруженных сил. В таких острых современных кризисах, в т. ч. гуманитарных, как в Сирии и на востоке Украины, ФРГ придерживается подхода к урегулированию конфликтов путем политического диалога и оказывает гуманитарную поддержку, хотя ряд ее аспектов носит неоднозначный характер.

(а) Гуманитарная деятельность ФРГ в сирийском конфликте

Не прекращающаяся с 2011 г. гражданская война в Сирии и, в частности, случаи применения там химического оружия против гражданского населения стали очередным вызовом международному миру и безопасности, затрагивающим интересы и государств Западной Европы, США и России. Ввиду того, что в первые годы войны в стране практически не осталось безопасных для населения районов, из Сирии хлынули потоки беженцев – в основном в соседние страны, но значительная их часть направилась далее в Европу, стремясь попасть в ее самые благополучные страны (ФРГ, Францию и Великобританию). В то время как ряд европейских стран отказались принимать беженцев/мигрантов, мотивируя это тем, что на их территории и так проживает достаточное число мигрантов из Восточной Европы и беженцев из других регионов мира, ФРГ заявила, что ее границы останутся открытыми. При этом правительство Германии сконцентрировало усилия по оказанию помощи сирийским беженцам внутри страны. Были направлены значительные средства на реализацию проектов по интеграции мигрантов в европейскую среду. В 2010 г. федеральное правительство приняло стратегию повышения социальной активности граждан. Ее принятие способствовало тому, что немецкая общественность активнее подключилась к реализации государственной задачи по интеграции мигрантов. На данный момент в ФРГ функционирует более 500 частных инициатив, среди которых бесплатные кружки по изучению немецкого языка, спортивные секции и пункты сбора вещей. В силу опасений о том, что массовый приток мигрантов принесет в Европу, помимо новых, неизвестных ранее штаммов вирусов, и такие «старые», практически изжитые заболевания, как гепатит, туберкулез и т. п., в ФРГ были открыты пункты по оказанию безвозмездной медицинской помощи беженцам. Например, в Берлине действует проект «Медицина помогает беженцам» (“Medizin hilft Flüchtlingen”), в рамках которого медики бесплатно оказывают помощь мигрантам.²⁷

До определенного этапа гуманитарная политика ФРГ в сирийском вопросе была сосредоточена на решении проблемы беженцев и поддержке процесса мирного урегулирования конфликта между правящим режимом и оппозицией. Однако в условиях гражданской войны в Сирии на ее территории стала активно действовать террористическая группировка ИГИЛ. Активная пропаганда этой организацией идей построения всемирного халифата, распространение этой опасной радикально-исламистской идеологии в среде беженцев-мусульман и серьезный ущерб самой идее «открытости» Европы, нанесенный серией террористических актов, в т. ч. на территории ФРГ, вынудили Германию активизировать участие в политическом диалоге между западными странами, арабскими государствами и Россией по сирийскому урегулированию. В частности, ФРГ активно поддержала российскую инициативу о передаче арсеналов химического оружия в Сирии под контроль международного сообщества и была одной из первых стран, предложивших техническую и финансовую помощь в химическом разоружении Сирии.

Наряду с политическими инициативами, Германия активно подключилась к гуманитарной помощи в контексте сирийского кризиса. В 2016 г. на донорской конференции в Лондоне по Сирии было собрано (т. е. страны-участницы взяли на себя обязательства предоставить) более 9 млрд. евро, при этом крупнейший вклад в размере 2,3 млрд. евро был обещан Германией.²⁸ Еще 791,5 млн. евро ФРГ выделила на проекты Всемирной продовольственной программы, в основном на оказание продовольственной помощи жителям Сирии и сирийским беженцам в соседних странах.²⁹ Кроме того, Германия направляет и более адресную помощь: к апрелю 2018 г. эту цели уже потрачено больше 2 млрд. евро, в Сирии реализуется более 60 немецких гуманитарных проектов, на поддержку которых решено дополнительно выделить 1 млрд. евро.³⁰

Гуманитарная помощь оказывается и через немецкое представительство Международного комитета Красного Креста. В феврале 2018 г. ФРГ объявила о выделении МККК 10 млн. евро на помощь жителям Восточной Гуты (пригорода Дамаска, который долгое время находился под контролем боевиков и сильно пострадал от боевых действий).³¹ Среди немецких НПО, которые вызвались работать в Сирии на местах, можно назвать “Grunhelme”, “Malteser International” и др. В сотрудничестве с сирийскими НПО они занимаются оказанием медицинской помощи пострадавшему в ходе конфликта населению, восстанавливают разрушенные школы и больницы, организуют доставку медикаментов и продовольствия в труднодоступные районы. Однако низкий уровень безопасности ставит под угрозу жизни сотрудников немецких НПО, которых уже неоднократно похищали.³²

Очередные сообщения о применении химического оружия стали поводом для бомбардировок Сирии коалицией стран из США, Франции, Великобритании в апреле 2018 г. ФРГ от участия в бомбардировках воздержалась, и это решение поддержал 81% немецких граждан. Тем не менее, на политико-дипломатическом уровне Германия выступила с поддержкой действий своих союзников по НАТО, хотя они и шли в разрез с нормами действующего международного права. В аналогичной ситуации в 2003 г., когда США осуществили бомбардировки Ирака без мандата СБ ООН, Германия выступила и с резкой политической критикой действий США.

(б) Гуманитарная деятельность ФРГ на Украине

Гуманитарная деятельность ФРГ на Украине подверглась значительной критике, особенно в России, поскольку с начала конфликта Германия проявила готовность помогать только районам, подконтрольным новым украинским властям.³³ В гуманитарной же помощи сильнее всего нуждались неподконтрольные Киеву районы Донецкой и Луганской областей, в т. ч. те, где шли бои между федеральными властями и оппозицией. Первыми немецкими организациями, обратившими внимание на нужды Востока Украины, стали религиозные НПО. В частности, передачей гуманитарного груза пострадавшим районам Донбасса занималась “Diakonie Katastrophenhilfe”. Кроме того, инициативу по оказанию гуманитарной помощи взяли на себя граждане из 17 немецких городов. Они содействовали тому, что 117 грузовиков с предметами первой необходимости были доставлены на территорию Украины.³⁴ По линии правительства Германия стала выделять средства спустя значительное время после начала конфликта, и они в основном передавались в руки международных НПО, а не немецких гуманитарных организаций. Например, в августе 2017 г. ФРГ выделила 1,5 млн. евро на поддержку программы ЮНИСЕФ и Немецкого Красного Креста на Украине.³⁵ В то же время Германия является основным гуманитарным партнером постмайданной Украины: всего за 2017 г. на Украину через международные неправительственные гуманитарные организации и структуры ООН было направлено более 26 млн. евро. Очевидно, что отказ от участия немецких НПО, обычно спонсируемых правительством ФРГ для оказания помощи на местах, связан с нежеланием Берлина раздражать поддерживаемые им киевские власти контактами своих НПО с представителями оппозиционных Киеву Донецкой и Луганской народных республик. Этот аспект гуманитарной политики ФРГ противоречит таким базовым принципам международного гуманитарного права, о приверженности которым заявляет Германия, как беспристрастность, нейтралитет, ориентированность на нужды наиболее сильной пострадавших людей и защита прав меньшинств.

Гуманитарная помощь занимает значительное место во внешнеполитической деятельности ФРГ. Ее отличительной чертой можно считать большое внимание,

уделяемое в Германии тому, чтобы принципы международного гуманитарного права, которыми она руководствуется при оказании помощи, не шли в разрез с реалиями жизни внутри самой Германии. В стране разработана эффективная система социальной поддержки уязвимых групп граждан, а к ее поддержанию и развитию государство активно привлекает структуры гражданского общества. В то же время, в отличие от других европейских стран, проекты многих НПО, занимающихся гуманитарной деятельностью как внутри страны, так и за рубежом, финансируются напрямую из государственного бюджета. Гуманитарные НПО в ФРГ многочисленны и работают по самым разным направлениям. Немецкие организации оказывают значительную помощь в реализации крупных проектов развития (это особенно характерно для Немецкого Красного Креста), занимаются оказанием медицинской, продовольственной и иной помощи населению, страдающему от внутренних и международных вооруженных конфликтов, реализуют проекты по защите прав человека. Иногда их деятельность вызывает критику, которая часто связана с тем, что гуманитарные проекты внутри страны взращивают иждивенческие настроения, проекты по защите прав человека за рубежом носят политическую подоплеку, а проекты по оказанию гуманитарной помощи в условиях конфликта не следуют принципу беспристрастности при оказании помощи.

Реакцией государства на эту критику стала осторожная попытка переноса акцента в оказании гуманитарной помощи с политического диалога на меры предупреждающего характера, что, однако, может подразумевать перспективы более активного вовлечения немецкого бундесвера в разрешение вооруженных конфликтов. Об этом свидетельствует, в частности, принятие новой военной доктрины страны, а также непрекращающаяся дискуссия о необходимости пересмотра соответствующих положений конституции 1949 г. Участие Германии в урегулировании вооруженных конфликтов на Украине и в Сирии на политическом и гуманитарном уровнях также дает определенные основания для подобных утверждений. Пока трансформация гуманитарной политики ФРГ еще находится на стадии разработки, в обществе по-прежнему сильны пацифистские взгляды, а бундесвер погряз в скандалах, связанных с плохим менеджментом и преступлениями на сексуальной почве. Кроме того, любые внешнеполитические изменения должны быть концептуально обоснованы, а в ФРГ пока устойчиво преобладает установка на то, что гуманитарная деятельность является одним из необходимых условий сохранения благосостояния самой Германии.

В целом оказание гуманитарной помощи и участие в урегулировании конфликтов практически исключительно путем политического диалога вносят существенный вклад в сохранении позитивного имиджа ФРГ за рубежом. Гуманитарная помощь играет важную роль в преодолении тяжелого исторического прошлого страны, укреплению ее образа как ответственного государства, способного внести свой вклад в решение глобальных проблем человечества. Нарастание негативных последствий вооруженных конфликтов, растущая политизация гуманитарной деятельности, необходимость развития международного гуманитарного права, о которых в последнее время неустанно говорят исследователи-международники, актуализирует дальнейшее изучение проблематики гуманитарной деятельности государств, в т. ч. ФРГ как одного из крупнейших государств-доноров гуманитарной помощи.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Kohl K. The principles guiding the all German government // Foreign Policy Bulletin. November-December 1990. P. 20–27.

² Baun M. Germany and Central Europe: hegemony re-examined // German Politics. V. 14. № 3. 2005. P. 371–389.

³ Василенков С. Германия все платит жертвам Холокоста // Pravda.ru. 03.06.2013

⁴ В 2007–2008 гг. ФРГ заняла второе место в мире среди доноров помощи развитию, выделив на эти цели 26,2 млрд. долл.

⁵ Fundamental principles of humanitarian aid. – Berlin: Federal Foreign Office.
URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/humanitaerehilfe/-/256630>.

⁶ Бассейн нового плана реки Исфара, Кыргызская Республика. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2014.
URL: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/basin-plan-isfara-kg-ru.pdf.

⁷ Михайлина И. Гуманитарные проекты Германии: от лихорадки Эбола до неразорвавшихся мин // Germania-online.ru. 18 августа 2014. URL: <http://www.germania-online.diplo.de/Vertretung/russland-dz/ru/01-politik/aussenpolitik/humanitaere-projekte-des-aa.html>.

⁸ Рустамова Л.Р. «Мягкая сила» во внешней политике современной Германии. Дисс. на соиск. ученой степени канд. полит. наук. Российский университет дружбы народов. – М., 2016.

⁹ Die Entwicklungshilfe in der Kritik – warum das Modell nicht funktioniert // PZ-news.de. 22.04.2015.

¹⁰ Greive M. Kosten von bis zu 30 Milliarden Euro, jedes Jahr // Die Welt. 16.04.2015.

¹¹ Grundgesetz: Art. 1; Art. 8, Abs. 1; Art. 79.

¹² Семёнов Д., Даль К. Страна благодетелей // Русская Германия. 5 августа 2016.

¹³ Там же.

¹⁴ CAF World Giving Index 2017: A Global View of Giving Trends. Charities Aid Foundation (CAF). September 2017. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworld-givingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40_10.

¹⁵ Благотворительные фонды мира: Фонд «Помоги делом».
URL: <http://pomogi-delom.ru/useful/blagotvoritelnye-fondy-mira>.

¹⁶ Дунчик О. Гассо Платтнер // Peoples.ru. URL: http://www.peoples.ru/undertake/soft/hasso_plattner.

¹⁷ Дунчик О. Ханс-Вернер Хектор // Peoples.ru. URL: http://www.peoples.ru/undertake/soft/hans-werner_hector.

¹⁸ Медики ФРГ прооперируют 13 детей из Узбекистана. Медицинский портал Узбекистана. 10 февраля 2014. URL: <http://med.uz/news/detail.php?ID=36252>.

¹⁹ Демидова О., Гуца С. Немецкие богачи занимаются благотворительностью, но не всегда бескорыстно // Deutsche Welle (русская редакция). 6 августа 2010.

²⁰ По результатам опроса маркетингового института “YouGov”, около половины немцев негативно оценивают благотворительность частных фондов.

²¹ Nepal: Drei Jahre Erdbebenhilfe. DRK. URL: <https://www.drk.de/hilfe-weltweit/wo-wir-helfen/asien/nepal-drei-jahre-hilfe-nach-dem-erdbeben/>

²² URL: <https://www.drk-suchdienst.de/ru/o-себе/сотрудничество>.

-
- ²³ Павлов А. THW спешит на помощь! // Germania-online.ru. 21 августа 2014.
URL: <http://www.germania-online.diplo.de/Vertretung/russland-dz/ru/04-gesellschaft/soziales/thw.html>.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ Бухари-заде Н. За что в Таджикистане закрыли немецкую гуманитарную организацию? // Deutsche Welle (рус. ред.). 30 апреля 2008.
- ²⁶ Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. – Berlin, Juli 2016.
URL: <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>.
- ²⁷ Михайлина И. «Мы справимся»: как немцы помогают беженцам интегрироваться // Germania-online.ru. 6 октября 2016. URL: <http://www.germania-online.diplo.de/Vertretung/russland-dz/ru/04-gesellschaft/soziales/integration-der-fluechtlinge-oktober-2016.html>.
- ²⁸ Ромашенко С. Рекордная сумма собрана на гуманитарную помощь Сирии // Deutsche Welle (рус. ред.). 4 февраля 2016.
- ²⁹ Германия выделила ООН рекордную сумму на оказание продовольственной помощи сирийцам // Новости ООН. 23 января 2017. URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/01/1298761>.
- ³⁰ Humanitäre Hilfe für Syrien: Vereinte Nationen verlängern Mandat // Das Auswärtiges Amt. 20.12.17.
- ³¹ Германия выделит €1 млрд на гуманитарную помощь Сирии // ИА REGNUM. 25 апреля 2018.
- ³² Немецкая гуманитарная организация ищет похищенных в Сирии коллег // РИА-Новости. 29 июня 2013.
- ³³ Рустамова Л.Р. Нарастание гуманитарной деятельности во внешней политике России и отношения с Западом // Внешняя политика России: глобальное и региональное измерения. Материалы X Конвента РАМИ (Российской ассоциации международных исследований). Межсекционный сб. Под общ. ред. А.В.Мальгина. Т. 1. Ч. 1. – М.: Изд-во МГИМО-Университета, 2016. С. 317–327.
- ³⁴ Мищенко О. Гуманитарная помощь из ФРГ прибывает на украинскую границу 7 октября // Deutsche Welle (рус. ред.). 5 октября 2014.
- ³⁵ Сапранкова А. Германия выделит 1,5 миллиона евро на гуманитарную помощь Украине // Deutsche Welle (рус. ред.). 28 августа 2017.