

ПОЛИТИКА ЯПОНИИ В ОБЛАСТИ ГУМАНИТАРНОГО СОДЕЙСТВИЯ

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-291-298

Аннотация В статье рассматриваются основные особенности гуманитарной деятельности Японии. Анализируются концепция и приоритеты, основные направления, институты и механизмы, задействованные Японией для оказания гуманитарной помощи. Гуманитарной политике Японии присущи интегрированный подход к оказанию помощи, акцент на взаимодействие с международными организациями и особое внимание к мерам по уменьшению опасности стихийных бедствий.

Ключевые слова Япония, гуманитарная помощь, уменьшение опасности бедствий, официальная помощь развитию

Title Japan's humanitarian assistance policy

Abstract The article focuses on Japan's contemporary humanitarian assistance policy. It provides the analysis of conceptual and institutional framework of Japan's humanitarian activities, and examines the priorities, volume, directions and mechanisms of Japanese humanitarian assistance. Japan takes integrated approach to humanitarian assistance, prioritizes cooperation with international organizations and pays special attention to disaster risk reduction.

Keywords Japan, humanitarian assistance, disaster risk reduction, Official Development Assistance

I. Введение

Гуманитарное содействие (*дзиндо эндзё* – яп.) является заметным направлением международной деятельности Японии. Статус Японии как крупного донора помощи и старейшего члена Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР ОЭСР) означает, что практически ни один мировой конфликт или катастрофа, будь то природная или антропогенная, не обходится без японской помощи.

Японский опыт в сфере гуманитарного содействия в последние годы становился объектом исследований, результаты которых нашли отражение в ряде значимых работ японских и зарубежных авторов. Изучив становление гуманитарного движения и деятельность Японии в периоды русско-японской и Первой мировой войн, Ф.Куросава и Т.Каваи делают вывод о соответствии японских гуманитарных практик международным стандартам того времени.¹ Вместе с тем, в японской литературе сложился консенсус в пользу негативной оценки «негуманных» действий японской армии в 1920–1940-х гг.² Следует также отметить, что во время Второй мировой войны гуманитарное движение в Японии переживало упадок. Возобновление деятельности волонтерских и гуманитарных организаций в полной мере произошло уже в конце 1950-х – начале 1960-х гг., когда в Японии набирали силу процессы экономического

Вода Кристина Рудольфовна – старший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН, к.полит.н.

восстановления и демократизации политической и общественной жизни. При этом на поведение Японии как донора помощи заметный отпечаток наложил опыт получения ею самой гуманитарной помощи из-за рубежа на восстановление страны от разрушительных последствий войны. Это способствовало росту в японском обществе понимания необходимости оказывать помощь другим странам и сообществам, оказавшимся в затруднительном положении.³

Отдельный интерес представляет анализ участия сил самообороны Японии в гуманитарной деятельности за рубежом. Как показала О.А.Добринская, законодательные новации 1992, 2001 и 2015 г. решили вопрос о «физическом участии» японских граждан (сняв ограничения на участие) в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в т. ч. в постконфликтном восстановлении, что привело эту сферу в соответствие с международными стандартами.⁴

Ряд авторов анализируют роль гуманитарного содействия во внешнеполитической стратегии Японии. В частности, Ю.Нисикава отмечает, что активная гуманитарная деятельность позволила правительству Японии повысить влияние своей страны на международной арене, оставаясь при этом в рамках юридических и моральных ограничений, сохраняющихся в связи со статусом «проигравшей стороны» во Второй мировой войне. Также японская общественность в целом поддерживает гуманитарную деятельность сил самообороны, несмотря на глубоко укоренившееся негативное отношение к участию своих граждан в вооруженных конфликтах за рубежом.⁵

II. Концепция и приоритеты гуманитарной политики

Правительство Японии определяет «гуманитарное содействие» как «помощь, направленную на спасение жизней людей, облегчение их страданий, сохранение и защиту человеческого достоинства, реализуемую исходя из принципов гуманизма». Целями оказания гуманитарной помощи называются «защита жизни, достоинства, безопасности и восстановление жизнедеятельности наиболее уязвимых людей, включая беженцев, внутренне перемещенных лиц и жертв катастроф». Гуманитарное содействие также призвано способствовать обеспечению «безопасности личности» путем достижения «свободы от нужды и свободы от страха».⁶

В практическом плане под «гуманитарным содействием» понимается помощь в чрезвычайных ситуациях (ЧС), проведение спасательных операций, помощь в восстановлении и реконструкции, уменьшение опасности бедствий.⁷

Основные положения государственной политики в области оказания гуманитарного содействия содержатся в документе под названием «Японская политика гуманитарной помощи», выпущенном министерством иностранных дел Японии в 2011 г. Документ закрепляет приверженность таким базовым принципам оказания гуманитарной помощи, как «гуманность, беспристрастность, нейтральность и независимость»; подтверждает признание международных норм в этой сфере, в т. ч. соглашений и конвенций, устанавливающих нормы обращения с беженцами, Принципов добросовестного гуманитарного донорства (2003 г.), Руководящих принципов Осло (регулирующим использование военных средств для оказания помощи в случае бедствий, 2007 г.) и т. д.⁸

По данным КСР ОЭСР, в 2015 г. Япония занимала четвертое место среди крупнейших доноров гуманитарной помощи после США, ЕС и Великобритании. В последние годы правительство Японии увеличивает объемы оказываемой помощи, выйдя в 2015 г. на рекордные для себя показатели в 1,09 млн. долл. Гуманитарная помощь финансируется из бюджета Официальной помощи развитию (ОПР), составляя примерно 10% от всех расходов Японии на ОПР. Как правило, более 50% ежегодно выделяемых средств на оказание гуманитарной помощи идет на финансирование

мероприятий по «реагированию на чрезвычайные ситуации», а около 20% проходит по статье «реконструкция и восстановление» пострадавших регионов (Табл. 1.).

С 2007 г. Япония выделяет средства на реализацию программ и мероприятий, призванных увеличить возможности реципиентов противостоять будущим бедствиям. На практике такой подход предполагает переход от проведения спасательных работ после ЧС к оказанию содействия восстановлению нормальной жизнедеятельности (humanitarian–development nexus). Например, при оказании содействия Непалу в восстановлении от разрушительного землетрясения в 2015 г. Япония выступила с идеей, согласно которой цель восстановительных работ – повысить готовность местных сообществ к будущим бедствиям, а также устранить выявленные уязвимые места в инфраструктуре городских и сельских объектов.⁹

Таблица 1. Виды гуманитарной помощи, оказанной Японией, 2005–2015 гг. (млн. долл.).

Вид / Год	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Гуманитарная помощь, всего	457	279	99	271	239	510	662	448	689	710	1087
Реагирование на чрезвычайные ситуации	423	243	83	167	166	305	403	274	524	420	747
Реконструкция и восстановление	34	36	15	68	37	139	187	75	105	231	247
Предотвращение и готовность к бедствиям	–	–	0,6	35	35	66	71	99	60	60	93

Источник: ОЭСР.¹⁰

III. Институты и механизмы

Правительство Японии подразделяет гуманитарное содействие зарубежным странам на три категории: отправку спасательных отрядов в зоны ЧС, предоставление предметов первой помощи и финансовую помощь. Первые два вида содействия предоставляются в случае возникновения катастроф природного и/или антропогенного характера, за исключением вооруженных конфликтов, в то время как оказание финансовой помощи возможно в ЧС любого характера.¹¹

Главную роль в японской системе оказания гуманитарного содействия играет министерство иностранных дел. В условиях ЧС правительство пострадавшей страны или представители международной организации через японское посольство формируют запрос на предоставление гуманитарного содействия, затем информация обрабатывается в МИДе, который на основании консультаций с другими министерствами и ведомствами принимает решение о видах, объемах и сроках оказания помощи. Управлением и координацией деятельности по оказанию гуманитарной помощи на местах, в зоне ЧС занимаются сотрудники Японского агентства международного сотрудничества (Japan Agency for International Cooperation / JICA), работающего в 154 странах мира и имеющего представительства в 90 странах.

Деятельность спасательных отрядов (Japan Disaster Relief Team / JDR Team) в зонах стихийных бедствий регулируется специальным законом от 1987 г. В настоящее время возможна отправка спасательных отрядов пяти видов: поисково-спасательных, медицинских, инфекционных, экспертных и военных (служащие сухопутных, военно-воздушных и морских сил самообороны).¹² Согласно поправкам, внесенным в этот закон в 1992 г., силам самообороны было также разрешено участвовать в

миротворческих и спасательных операциях под эгидой ООН. С этого момента личный состав японских сил самообороны стал направляться в зоны бедствий за рубежом. В 2015 г. возможности Японии в этой сфере были расширены с принятием нового законодательства, позволяющего силам самообороны участвовать в большем числе операций, включая операции по постконфликтному восстановлению и обеспечению безопасности в пострадавших районах.

По данным МИД Японии, за период с 1987 по 2016 г. Япония более 140 раз отправляла спасательные отряды за рубежом (в 44 страны) и около 500 раз организовывала поставки предметов первой необходимости.¹³ Чаще всего отправка японских спасательных отрядов и предоставление первичной гуманитарной помощи осуществлялись странам Юго-Восточная Азия, Африки, Центральной Америки и Карибского бассейна. При этом части сил самообороны 19 раз направлялись в зоны ЧС для оказания материально-технического содействия после возникновения стихийных бедствий и катастроф, в т. ч. в Индонезию (2006 г.), на Гаити (2008 г.), в Гану (2014 г.), Непал (2015 г.) и т. д.

Финансовая помощь со стороны Японии в зонах ЧС предоставляется преимущественно на двусторонней основе. Для стран, где нередко возникают стихийные бедствия, может быть задействован механизм т. н. «резервного экстренного кредитования для быстрого восстановления» (Standby Emergency Credit for Urgent Recovery / SECURE), который на основании предварительно заключенных соглашений между Японией и страной-заемщиком, позволяет в сжатые сроки выделять финансирование для ликвидации последствий ЧС.¹⁴

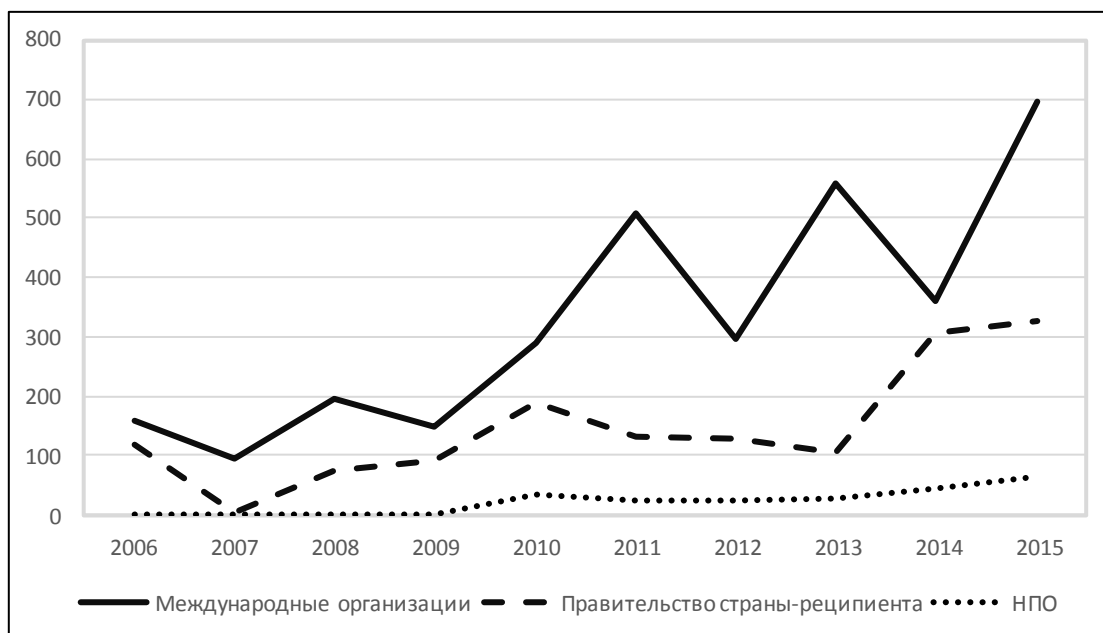
Министерство иностранных дел взаимодействует с неправительственными и коммерческими организациями в сфере оказания гуманитарного содействия. С начала 2000-х гг. действует зонтичная структура «Japan Platform», объединяющая японские НПО, бизнес, государственные ведомства и экспертное сообщество для оказания гуманитарного содействия в Японии и за рубежом. «Japan Platform» осуществляет отбор проектов НПО на основе поданных заявок и предоставляет финансовую и организационную поддержку работе в зонах ЧС. Деятельность «Japan Platform» финансируется при помощи правительственных грантов, частных пожертвований, в том числе из-за рубежа, а также системы членских взносов.¹⁵ За время своей деятельности организация оказала содействие 47 странам, реализовав более 1200 программ на сумму около 40 млрд. иен (360 млн. долл.).¹⁶

Важной составляющей гуманитарной деятельности Японии является взаимодействие с международными организациями. В 2006–2015 гг. международные организации получали от 50 до 95% средств, выделяемых Японией на оказание гуманитарной помощи. В 2015 г. на эти цели было выделено около 700 млн. долл. Получателями японской помощи выступают преимущественно специализированные учреждения ООН, такие, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, а также Международный комитет Красного Креста (МККК), Международная организация по миграции (МОМ) и т. д.¹⁷

Япония оказывает интеллектуальную и организационную поддержку гуманитарной деятельности международных организаций. Обширный опыт Японии в ликвидации последствий природных бедствий в своей стране позволяет ей передавать лучшие практики и формировать международную повестку дня в области борьбы со стихийными бедствиями.¹⁸ В частности, Первая Всемирная конференция по уменьшению опасности природных катастроф под эгидой ООН была проведена в 1994 г. в японском городе Йокогама. Вторая конференция состоялась в 2005 г. в городе Хёго (в десятилетнюю годовщину разрушительного землетрясения в г. Кобэ), а третья – в 2015 г. в городе Сэндай, восстановленном после землетрясения и цунами

2011 г. На третьей конференции была одобрена «Сэндайская рамочная программа уменьшения опасности бедствий» (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction), которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) в июле 2015 г. и установила ряд общих стандартов, юридических норм и целей в области уменьшения опасности бедствий на 2015–2030 гг.¹⁹ По предложению Японии ГА ООН учредила 5 ноября Всемирный день распространения информации о проблеме цунами.

Рис. 1. Получатели японской гуманитарной помощи, 2006–2015 гг. (млн. долл.).



Источник: ОЭСР.²⁰

Кроме того, Япония принимала активное участие в подготовке Всемирного Гуманитарного Саммита (World Humanitarian Summit) 2016 г. в Стамбуле, проведя второй раунд региональных консультаций в Токио в 2014 г. На саммите Япония призвала к повышению эффективности гуманитарной деятельности посредством наращивания способностей локальных сообществ и местного населения противостоять бедствиям. Для достижения данных целей Токио наметил пять приоритетных направлений деятельности: взаимодействие с большим количеством партнеров в области гуманитарного содействия и содействия развитию; актуализацию уменьшения опасности бедствий; защиту и расширение возможностей женщин; наращивание потенциала; инновации.²¹

IV. Гуманитарная деятельность Японии в зонах стихийных бедствий и конфликтов

Примером оказания Японией гуманитарного содействия во время стихийного бедствия служит комплекс мер по предоставлению помощи Филиппинам, пострадавшим от разрушительного тайфуна «Хайян» в ноябре 2013 г. Министерство иностранных дел Японии направило на Филиппины спасательные и медицинские отряды, причем бригада медиков прибыла в зону ЧС менее чем через 24 часа после одобрения ее отправки японским правительством. Силы самообороны Японии также командировали медицинские отряды и предоставили самолет для проведения спасательных работ. Кроме того, министерство внутренних дел и коммуникации

командировало экспертов для восстановления важнейших средств связи, а служащие японской береговой охраны были задействованы в восстановлении морских систем электрификации. Япония предоставила Филиппинам предметы первой необходимости с базы в Сингапуре. В свою очередь, японские НПО получили распоряжение направить министерству иностранных дел свои проекты оказания помощи через систему “Japan Platform”, рассмотрение и принятие решения о финансировании которых проводилось в течение трех дней.²²

Примером гуманитарной деятельности Японии в конфликтных зонах служит помощь Республике Южный Судан, чье население страдает от последствий вооруженного конфликта 2013 г. Япония оказывает финансовую и материально-техническую помощь Южному Судану на двусторонней основе, по линии международных организаций, а также финансируя деятельность японских и международных НПО.²³ Японские программы помощи включают содействие в восстановлении экономической и социальной инфраструктуры Южного Судана и меры по улучшению условий жизни внутренне перемещенных лиц и беженцев. Японские НПО в Южном Судане задействованы в проектах по предоставлению убежищ, налаживанию водоснабжения, улучшению санитарных условий и реализации образовательных программ. Кроме того, в 2012 – 2017 гг. 350 служащих сил самообороны выполняли работы по восстановлению инфраструктуры в рамках Миссии ООН в Республике Южный Судан (МООНЮС).

В решении гуманитарных проблем на Филиппинах и в Южном Судане Япония продемонстрировала интегрированный, комплексный подход, задействовав доступные средства многих организаций и ведомств для проведения спасательных и восстановительных работ в зонах стихийных бедствий и конфликтов.

Современную гуманитарную деятельность Японии характеризуют интегрированный подход к оказанию помощи, акцент на взаимодействие с международными организациями и особое внимание к мерам по уменьшению опасности стихийных бедствий. Во-первых, при оказании помощи после возникновения крупномасштабных ЧС Япония стремится задействовать доступные средства различных ведомств и организаций, включая активное привлечение НПО через специальную зонтичную платформу “Japan Platform”. При этом правительству Японии в лице министерства иностранных дел принадлежит ведущая роль в мобилизации ресурсов, в то время как сотрудники Японского агентства международного сотрудничества (JICA) руководят гуманитарной деятельностью на местах. Во-вторых, международные организации, прежде всего специализированные органы ООН, а также Международный комитет Красного Креста служат важнейшими каналами распределения японской гуманитарной помощи, получая финансовые, людские и интеллектуальные ресурсы от правительства Японии. В-третьих, гуманитарная деятельность Японии не ограничивается ликвидацией последствий ЧС, а включает и мероприятия по восстановлению пострадавших районов, а также меры, направленные на уменьшение опасности стихийных бедствий. С 2007 г. около 10% расходов на гуманитарную помощь составляют средства, выделяемые на программы развития районов, где существует высокий риск возникновения бедствий. В целом, правительство Японии играет одну из ведущих ролей в сфере оказания гуманитарного содействия на международной арене, что проявляется не только в предоставлении значительных объемов помощи, но и в применении таких инновационных практик, как мероприятия по уменьшению опасности бедствий и участие в формировании международной повестки дня в данной сфере.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Нихон сэкидзюдзися то дзиндо эндзё [Японское Общество красного креста и гуманитарное содействие]. Ред. Куросава Ф., Каваи Т. – Токио: Изд-во Токийского ун-та, 2009.

² Watanabe M. Japan's humanitarian assistance // Humanitarian Exchange. № 26, March 2004. URL: <http://odihpn.org/magazine/japan%C2%92s-humanitarian-assistance>.

³ Nishikawa Y. Japan's changing role in humanitarian crises. – Oxford: Routledge, 2006. P. 159; Yeophantong P. Understanding humanitarian action in East and Southeast Asia. Humanitarian Practice Network (HPG) Working paper, 2014. URL: <https://www.odi.org/publications/8192-history-humanitarian-humanitarianism-asia-china-japan>.

⁴ Добринская О.А. Законодательство об обеспечении мира и безопасности: глобальное, региональное и национальное значение // Япония. Ежегодник. 2016. Т. 45. С. 61–78.

⁵ Nishikawa Y. Ibid. P. 160–165.

⁶ Humanitarian aid policy of Japan. Ministry of Foreign Affairs, July 2011. URL: http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/aid_policy_japan.pdf.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Япония предложила проект по строительству на месте временного жилья домов, пригодных для постоянного проживания, не меняя места строительства и используя построенные один раз несущие конструкции. Также Япония предложила Непалу строительные материалы с повышенной сейсмической устойчивостью. В целом Япония оказала содействие Непалу в рамках двусторонней помощи на сумму около 19 млн. долл.

¹⁰ URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/humanitarian-assistance.htm>.

¹¹ Humanitarian assistance / Emergency Assistance. Ministry of Foreign Affairs, 24 April 2018. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/index.html>.

¹² Dispatch of Japan disaster relief team. Ministry of Foreign Affairs, 30 November 2016. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/assistance1.html>.

¹³ Предоставление предметов первой необходимости осуществляется с четырех складов, расположенных в Сингапуре, Майяме (США), Дубае (ОАЭ) и Аккре (Гана), где хранятся предметы семи видов: палатки, коврики, одеяла, тенты, канистры, два типа средств очистки воды. Emergency disaster relief. Japan International Cooperation Agency (as of August 2016). URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/emergency.html.

¹⁴ Например, соглашение между Японией и Республикой Перу, заключенное в 2014 г., позволяет Перу получить экстренный заем в размере 10 млрд. иен (90 млн. долл.) сроком погашения в 40 лет, процентной ставкой 0,01%, и льготным периодом в 10 лет. Аналогичное соглашение Япония подписала и с Филиппинами (2015 г.).

¹⁵ Для корпоративных членов взнос составляет 50 тыс. иен (около 500 долл.) в год, для физических лиц – от 30 иен (менее 0,5 долл.) в день. Работу “Japan Platform” на регулярной основе поддерживает около 80 корпораций и бизнес-структур.

¹⁶ В середине 2010-х гг. в работе “Japan Platform” участвовали около 50 японских НПО, которые предоставляли помощь жертвам стихийных бедствий в Непале (2015–2016 гг.) и на Филиппинах (2013–2014 гг.), а также беженцам и внутренне перемещенным лицам в результате конфликтов в Южном Судане (с 2014 г.), Сирии, Ираке (с 2012 г.) и т. д. The Japan platform basic information leaflet. 2016 г. URL: http://w3.japanplatform.org/lib/data/JPF_en.pdf.

¹⁷ Japan's Humanitarian Assistance. Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division, International Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs of Japan.
URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000236450.pdf>.

¹⁸ Japan (2010) DAC peer review: Main findings and recommendations // OECD Web-site.
URL: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/japan2010dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>.

¹⁹ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015–2030. – Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), 2015.
URL: http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

²⁰ URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/humanitarian-assistance.htm>.

²¹ Statement by H.E. Ms. Kazuko Shiraishi, Ambassador for Women, Human Rights and Humanitarian Affairs and Ambassador in charge of Arctic Affairs, Ministry of Foreign Affairs of Japan, at the 70th Session of the United Nations General Assembly High-Level Event on the World Humanitarian Summit. 30 September 2015. URL: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102188.pdf>.

²² OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan. 2014. – Paris: OECD, 2014. P. 83.
URL: <https://www.oecd.org/development/peer-reviews/Japan-peer-review-2014.pdf>.

²³ Japan's assistance to South Sudan. Embassy of Japan to South Sudan, December 2015.
URL: http://www.ss.emb-japan.go.jp/en/pdf_20151204.pdf.