
РОССИЯ КАК ГУМАНИТАРНЫЙ ДОНОР

В данном докладе обсуждается роль России как гуманитарного донора в контексте возрастающего участия так называемых «новых»/«нетрадиционных» доноров в предоставлении международной помощи, в частности, гуманитарной. В последние годы Россия приняла на себя ряд обязательств по оказанию международной помощи, например, в рамках участия в «Большой восьмёрке», что свидетельствует о её возрождении в качестве международного донора. Параллельно с возрастающими обязательствами в сфере оказания международной помощи, объём гуманитарной помощи, предоставляемой Россией, за последние годы также увеличился. Тем не менее страна по-прежнему сталкивается с рядом препятствий, мешающих полной реализации её потенциала как гуманитарного донора.

Доклады Оксфам

Целью, которую преследует Оксфам при написании докладов, является участие в гражданском диалоге и призыв общества к выражению своего мнения по вопросам развития и норм, касающихся оказания гуманитарной помощи. Данные доклады являются своего рода документами «в разработке» и не обязательно представляют собой окончательную версию публикации или отражают позицию Оксфам по вышеупомянутым вопросам. Мнения и рекомендации, высказанные в данных документах, принадлежат автору и могут не совпадать с позицией Оксфам.

Если Вы хотите получить дополнительную информацию или прокомментировать данную работу, Вы можете обратиться к Дарье Уховой, написав ей по адресу dukhova@oxfam.org.uk.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Краткое содержание.....	2
1 Введение.....	4
2 Институциональные механизмы.....	5
3 Объемы оказываемой помощи.....	8
4 Виды оказываемой помощи.....	9
5 Получатели помощи.....	15
6 Россия и другие страны-доноры.....	18
Страны БРИКС и другие «новые» доноры.....	18
Страны «Большой восьмерки».....	22
7 Россия как донор: самовосприятие.....	23
8 Заключение.....	25
Ссылки.....	27

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В данном документе рассматривается роль России как гуманитарного донора в контексте возрастающего участия так называемых «новых»/«нетрадиционных» доноров, таких как страны БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка) и ряд других государств, в предоставлении международной гуманитарной помощи. В течение последних лет уже неоднократно поднимались вопросы, касающиеся влияния этих доноров на сферу международной помощи в целом, а также принципов, лежащих в основе предоставления помощи этими странами.

Объемы гуманитарной помощи, поступающей от этих «новых» доноров, неуклонно растут. И хотя она по-прежнему представляет собой лишь небольшую часть от общего объема оказываемой ими международной помощи, можно ожидать, что в ближайшем будущем эти страны станут важными субъектами международной гуманитарной сферы, в свете чего крайне важно понять, почему, как, когда и кому они оказывают помощь.

Данный доклад призван ответить на эти вопросы в отношении России, опираясь на данные официальной статистики и дополнительную литературу. В докладе рассматриваются институциональные механизмы предоставления гуманитарной помощи, существующие в России; виды и объемы оказываемой гуманитарной помощи; страны-получатели; сходство и различия между гуманитарной помощью, предоставляемой Россией и другими членами двух основных глобальных групп доноров – «Большой восьмерки» и группы стран БРИКС. Также приведен анализ того, как роль России в качестве донора воспринимается на уровне правительства страны и в российском обществе в целом.

В последние годы Россия приняла на себя ряд обязательств по оказанию международной помощи, например, в рамках ее участия в «Большой восьмерке», что является свидетельством возрождения России в качестве международного донора. В соответствии с возрастающими обязательствами в сфере оказания международной помощи объем гуманитарной помощи, посылаемой Россией, за последние годы также увеличивался (с некоторыми колебаниями). Тем не менее, как в абсолютном выражении, так и в процентах от ВВП данные показатели все еще остаются намного ниже уровня, достигнутого большинством «традиционных» доноров и некоторыми «новыми» донорами. Также в стране пока ещё относительно слабо развиты институциональные механизмы предоставления международной помощи: в России пока не существует международного агентства по развитию (на данный момент основную роль в области предоставления гуманитарной помощи играет Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (МЧС)). Еще одной характерной чертой является то, что Россия оказывает гуманитарную помощь прежде всего в натуральной форме, т.е. в виде поставок продовольственных товаров (полуфабрикатов), транспортных средств, жилья и так далее. Большая часть этой помощи направляется в бывшие советские республики, что подчеркивает традиционную региональную направленность российской гуманитарной помощи. Как правило, такого рода помощь предоставляется через многосторонние организации, а не посредством двустороннего сотрудничества, и, кроме того, Россия не демонстрирует стремления работать с неправительственными организациями. Наконец, следует отметить, что Россия до сих пор не подписала Принципы Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD – Good Humanitarian Donorship). Однако также очевидны некоторые попытки покончить со старыми традициями, поскольку Россия приобретает все новых партнеров за пределами региона и постепенно увеличивает объемы помощи, предоставляемой странам, пострадавшим от стихийных бедствий.

Помимо рассмотрения вышеупомянутых тенденций, в данном документе также сравниваются подходы в области оказания гуманитарной помощи, присущие России, с подходами других стран БРИКС и «Большой восьмерки». С одной стороны, как и в других

странах БРИКС, в Российской Федерации бюджет, выделяемый на гуманитарную помощь, начал увеличиваться совсем недавно. С другой стороны, Россия - единственная страна БРИКС, которая не является в то же время получателем помощи, и, кроме того, она в большей степени, чем другие страны-участницы, готова предоставлять гуманитарную помощь в соседние страны, охваченные военными конфликтами. По этой причине некоторые эксперты полагают, что в то время как в других странах БРИКС основы предоставления гуманитарной помощи прежде всего находятся под влиянием принципа сотрудничества «Юг-Юг», в России доминирует принцип реальной политики. Также широко распространено мнение о том, что Россия не воспринимает себя в качестве страны «Глобального Юга», причисляя себя к списку развитых северных государств. Эта точка зрения частично находит поддержку и в российском обществе, где распространено мнение, согласно которому получение помощи является унижительным, тогда как страны-доноры воспринимаются как сильные государства. В целом Россия занимает уникальное компромиссное положение между развитыми и развивающимися странами. Это дает ей возможность играть важную роль в вопросе внедрения новых идей в обсуждение вопросов, касающихся гуманитарной помощи, и их воплощения на практике.

Наряду с тем, что оказание гуманитарной помощи и содействие развитию воспринимается в России как показатель силы, и ряд экспертов подчеркивают важность геостратегического влияния и экономических интересов как движущих сил ее развития в качестве донора, в сфере предоставления гуманитарной помощи также наблюдается ряд положительных тенденций. Примерами таковых являются обязательства, принятые Россией в качестве члена «Большой восьмерки», подписание страной нескольких ключевых соглашений, направленных на повышение эффективности оказываемой помощи (таких как Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи, Аккрская программа действий и Пусанское партнерство для эффективного сотрудничества по развитию), а также шаги, направленные на вступление в ОЭСР, в частности, предоставление официальных данных по расходам на международную помощь.

Тем не менее в развитии своего донорского потенциала Россия по-прежнему сталкивается с рядом препятствий. Это отсутствие специального агентства по оказанию помощи; низкие показатели объемов гуманитарной помощи по сравнению с «традиционными» и даже «новыми» донорами; значительное преобладание помощи в натуральной форме над денежной; превалирование в умах общественности национальных интересов, а также тот факт, что Россия пока так и не подписала Принципы Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD). На основании вышеизложенного в докладе делается вывод о том, что Россия пока еще не в полной мере реализовала свой потенциал в качестве сильного и эффективного донора гуманитарной помощи.

1 ВВЕДЕНИЕ

Так называемые «новые» /«нетрадиционные» доноры, такие как страны БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка), а также Турция и страны Персидского залива, привлекают все большее внимание и в международном гуманитарном сообществе, и среди стран-получателей помощи. В последние годы широко обсуждаются **вопросы, касающиеся влияния этих доноров на сферу международной помощи в целом, а также принципов, лежащих в основе предоставления помощи этими странами.**¹

Объемы гуманитарной помощи, поступающей от этих «новых» доноров, неуклонно растут. И хотя она по-прежнему представляет собой лишь небольшую часть от общего объема оказываемой ими международной помощи², можно ожидать, что в ближайшем будущем эти страны станут важными субъектами международной гуманитарной сферы, в свете чего крайне важно понять, почему, как, когда и кому они оказывают помощь.

Данная работа направлена на рассмотрение роли России в качестве донора гуманитарной помощи. В свете возрождения России как донора возникает ряд вопросов: «Зачем вновь становиться донором?», «Почему сейчас?» и «На каких сферах Россия сосредоточит свою помощь?». Помимо этого, такого рода возрождение может быть рассмотрено в контексте внешней политики России, а также в свете Принципов Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD).³ Возможно, еще более интересно сравнить Российскую Федерацию с другими государствами-донорами. Россия находится в особом положении, будучи и развивающейся страной, и частью развитого мира, о чем свидетельствует ее членство в «Большой восьмерке», «Большой двадцатке» и БРИКС (и весьма вероятное вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)). В работе вышеуказанные вопросы исследуются на основе официальной статистики⁴, а также с использованием дополнительной литературы. В докладе рассматриваются институциональные механизмы предоставления гуманитарной помощи, существующие в России; виды и объемы оказываемой гуманитарной помощи; страны-получатели; сходства и различия между гуманитарной помощью, предоставляемой Россией и другими членами двух основных глобальных групп доноров – «Большой восьмерки» и группы стран БРИКС. Также приведен анализ того, как роль России в качестве донора воспринимается на уровне правительства страны и в российском обществе в целом.

Основное внимание в данном документе уделяется в первую очередь гуманитарной помощи, которая, согласно определению, используемому в рамках инициативы по Глобальной гуманитарной помощи (GHA), представляет собой «помощь и действия, направленные на спасение жизни, облегчение страданий, а также поддержание и защиту человеческого достоинства во время и вследствие чрезвычайных ситуаций».⁵ В данной работе под «гуманитарной помощью» понимается реагирование на чрезвычайные ситуации, что включает в себя такие направления деятельности, как оказание материальной и продовольственной помощи, а также связанные с ними меры поддержки (включающие материально-техническое обеспечение, распределение ресурсов и координацию усилий, направленных на оказание помощи). Данное определение, однако, не распространяется на гуманитарную деятельность, подразумевающую более глубокую степень участия, а именно: восстановление объектов, предотвращение стихийных бедствий и повышение степени готовности к ним.⁶

2 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Во время своего председательства в «Большой восьмерке» в 2006 году Россия приняла на себя ряд обязательств по оказанию международной помощи, причем как фундаментальных, так и касающихся финансовых вопросов, чем подчеркнула свое возрождение в качестве международного донора. В принятой в 2007 году *Концепции участия России в содействии международному развитию* приводятся приоритетные направления предоставляемой Российской Федерацией Официальной помощи в целях развития (ОПР)⁷, а также цели и принципы ее оказания. Согласно этому документу, основными целями российского курса ОПР являются:

- «воздействие на общемировые процессы для формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права и партнерских отношениях между государствами;
- ликвидация бедности и обеспечение устойчивого экономического развития в развивающихся странах и странах, переживших вооруженные конфликты;
- преодоление последствий гуманитарных, природных, экологических техногенных катастроф, а также других чрезвычайных ситуаций;
- содействие процессам демократизации в странах–получателях помощи, а также процессам построения рыночно ориентированной экономики и соблюдению прав человека;
- развитие политических, экономических, общественных, культурных, научных связей, а также связей в сфере образования с зарубежными странами и межгосударственными объединениями;
- формирование добрососедских отношений с государствами, расположенными по периметру российской границы, противодействие возникновению и содействие устранению очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и преступности, прежде всего в прилегающих к Российской Федерации регионах;
- развитие торгово-экономического сотрудничества Российской Федерации со странами–партнерами;
- стимулирование процессов интеграции национальных рынков стран-получателей с российскими рынками капитала, товаров, услуг и рабочей силы;
- укрепление авторитета Российской Федерации и содействие объективному восприятию нашего государства мировым сообществом».

Россия заявила о своей приверженности принципам Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи⁸, Аккрской программы действий и Пусанского партнерства для эффективного сотрудничества по развитию⁹, которые были согласованы в ходе ряда межправительственных конференций. Она также продолжает брать на себя основные международные обязательства по оказанию помощи в рамках своего членства в «Большой восьмерке» (в частности, речь идет об участии в Аквильской инициативе по продовольственной безопасности, одобренной в 2009 году)¹⁰. Россия также находится в процессе присоединения к ОЭСР, а в 2010 году она начала публиковать свои расходы по линии ОПР¹¹.

Тем не менее, говоря о гуманитарной помощи, стоит отметить, что Россия пока не подписала Принципы Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD), которые представляют собой стандарт в области оказания гуманитарной помощи. Согласно данным Принципам, гуманитарная помощь должна поддаваться мониторингу и

прогнозированию, быть универсальной и предоставляться в соответствии с принципами гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости. Следует отметить, что в этом Россия похожа на других «новых» доноров, таких как ее «коллеги» по БРИКС, страны Персидского залива и Турция.

Еще одной ключевой особенностью, которая отличает Россию от «традиционных» доноров, а также от некоторых «новых» доноров, является отсутствие единого агентства, занимающегося оказанием международной помощи. В то время как во многих странах предоставление международной помощи осуществляется Министерством иностранных дел или специализированными министерствами развития, в России эта функция поделена между министерствами иностранных дел, финансов, экономического развития, образования и науки, здравоохранения, а также Министерством по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (МЧС). На момент написания данного документа в России не было создано единого органа, осуществляющего общее руководство и контроль над созданием и реализацией стратегии оказания международной помощи.

Оказание гуманитарной помощи, в свою очередь, находится преимущественно в ведении МЧС. На протяжении почти двух десятилетий данное министерство предоставляло различные виды гуманитарной помощи зарубежным государствам, а в последнее время оно начало сотрудничать с правительствами других стран, а также рядом международных организаций и агентств. В целях укрепления сотрудничества осенью 2005 года было принято решение о том, что для обеспечения постоянного диалога с Европейским союзом и НАТО в Брюсселе будут постоянно находиться два представителя МЧС¹². Представитель данного министерства работает также и при Постоянном секретариате Международной организации гражданской обороны (МОГО), базирующейся в Женеве.

В 2011 году Министерство финансов объявило об учреждении в последующем году агентства по оказанию международной помощи (Российское агентство международного развития), в ведении которого будут находиться все аспекты международной помощи и контроль над такими направлениями деятельности, как подготовка специалистов, поставки оборудования и строительство зданий и сооружений.¹³ Это могло бы помочь избежать сложившегося двойственного характера институциональных механизмов. Однако в сентябре 2012 года Министерство финансов сообщило, что новый государственный орган учрежден не будет. Вместо этого, с целью разработки и внедрения программы оказания международной помощи Российской Федерацией, было решено наращивать потенциал уже существующего агентства - Россотрудничества.¹⁴ Этот орган (его полное название - Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству) является подведомственным Министерству иностранных дел. Он был создан в 2008 году главным образом для развития отношений между Россией и Содружеством Независимых Государств (СНГ).¹⁵ Однако весьма вероятно, что в течение как минимум следующих нескольких лет МЧС России продолжит контролировать российскую гуманитарную сферу, учитывая его значимость и опыт.

Информационно-справочная таблица 1: Обзор основных направлений деятельности МЧС России

В Российской Федерации основные полномочия по оказанию гуманитарной помощи, а также по реагированию на чрезвычайные ситуации возложены на МЧС. По данным официального сайта¹⁶ министерства, оно занимается четырьмя основными направлениями деятельности в области оказания гуманитарной помощи: развитие законодательной базы для обеспечения международного сотрудничества;

взаимодействие с ООН по вопросам реагирования на гуманитарные кризисы по всему миру; проведение совместных операций с другими странами с использованием передовых систем реагирования в чрезвычайных ситуациях, а также обмен опытом в области управления чрезвычайными ситуациями и оказания гуманитарной помощи.

Россия обеспечивает сотрудничество с другими странами путем подписания многосторонних соглашений, имеющих обязательную силу для нескольких государств, или посредством участия в международных организациях. В настоящее время она имеет партнерские отношения с такими организациями как Европейский союз, Организация Объединенных Наций, Организация Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС), НАТО и МОГО. Исторически сложилось так, что наиболее интенсивно МЧС работает с гуманитарными учреждениями, входящими в состав ООН. Истоки этого взаимодействия уходят в 1993 год, а именно к моменту начала сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). Это партнерство впервые нашло практическое применение во время кризиса в бывшей Югославии в период между 1993 и 1996 годами (а затем с 1999 по 2000 год), а также в Центральноафриканской Республике в 1994-1995 годах. В 2002 году, после подписания еще одного соглашения, МЧС начало активно сотрудничать со Всемирной продовольственной программой (ВПП), в частности, в вопросах оказания материально-технической поддержки в рамках операций, проводимых ВПП.

За последнее десятилетие Центральный аэромобильный спасательный отряд МЧС России («Центроспас») отреагировал на все крупные международные стихийные бедствия, включая цунами, обрушившееся на азиатские территории в 2005 году, а также землетрясения, произошедшие на Гаити в 2010 году и в Японии в 2011 году. В июне того же года «Центроспас» получил высшую категорию по международной классификации (группа поиска и спасения в тяжелых городских условиях (USAR)), сдал экзамен при Международной консультативной группе по вопросам поиска и спасения (ИНСАРАГ)¹⁷. Тем временем в рамках сотрудничества с МОГО с 2007 года операции МЧС по гуманитарному разминированию были развернуты в ряде зарубежных государств, включая Сербию, Ливан, Шри-Ланку и Никарагуа¹⁸.

Кроме того, Министерство сотрудничает с другими странами на двусторонней основе. В частности, Россия развивает связи с теми зарубежными государствами, которые уже имеют сильную систему гражданской обороны и предупреждения стихийных бедствий, а также поисково-спасательные службы. Например, в рамках операции «Фокус», развернутой во время событий 1999-2000 годов на Балканах, МЧС тесно сотрудничало со Швейцарией, Грецией и Австрией в таких направлениях деятельности, как спасение гражданского населения и организация поставок гуманитарной помощи. В начале 2000-х годов подобного рода сотрудничество было также начато с Таджикистаном и Кыргызстаном с целью оказания гуманитарной помощи в Афганистане. Министерство имеет успешный опыт взаимодействия с Федеральным агентством по чрезвычайным ситуациям США (FEMA). Данное партнерство получило развитие в рамках рабочей группы по управлению чрезвычайными ситуациями и реагированию, созданной под эгидой Российско-Американской двусторонней Президентской комиссии.

3 ОБЪЕМЫ ОКАЗЫВАЕМОЙ ПОМОЩИ

В абсолютном выражении уровень российской гуманитарной помощи в последние годы растет (однако с некоторыми колебаниями), и средний объем за 2008-2012 гг. составил 39,3 млн долларов США в год. Тем не менее следует отметить, что данный показатель по-прежнему значительно ниже показателей некоторых «традиционных» доноров, чей ВВП при этом сопоставим с российским (например, в 2010 году Канада выделила на оказание гуманитарной помощи 500 млн долларов США¹⁹). Он также значительно ниже показателей некоторых «новых» доноров даже с более низким, чем у России ВВП. Так в 2010 году Турция предоставила гуманитарную помощь на 150 млн долларов²⁰, а Объединенные Арабские Эмираты – на 114 млн долларов США²¹, в то время как объем российской гуманитарной помощи составил лишь 40,3 млн долларов США. Однако в сравнении с другими членами БРИКС Россия имеет средние показатели, особенно если сравнивать с Индией и Бразилией, которые также имеют сопоставимый ВВП. В 2010 году Индия направила на оказание гуманитарной помощи 37 млн²², а Бразилия - 29 млн долларов США²³. Более детальное сравнение России с другими гуманитарными донорами рассматривается в разделе 6.

Если говорить о доле гуманитарной помощи в общем объеме ОПР (Официальной помощи развитию), как видно из таблицы 1, в основном наблюдалась тенденция к снижению показателей. Это является отражением того факта, что в то время как в период 2005-2011 гг общий уровень российской ОПР увеличился почти в пять раз, соответствующего увеличения доли гуманитарной помощи не наблюдалось. **Тем не менее значительное увеличение объема ОПР показывает, что у России есть потенциал для принятия на себя более высоких обязательств по оказанию гуманитарной помощи.**

Таблица 1: Объем ОПР и поставки гуманитарной помощи из России за 2001–2013 гг.

Год	Общий объем ОПР, млн долларов США	Гуманитарная помощь, млн долларов США	Доля гуманитарной помощи в ОПР (%)
2001	нет данных	0,8	нет данных
2002	нет данных	17,8	нет данных
2003	нет данных	17,2	нет данных
2004	нет данных	17,5	нет данных
2005	101,3	20,5	20,2
2006	101,8	19,9	19,5
2007	210,8	2,9	1,4
2008	220,0	44,0	20,0
2009	785,0	32,5	4,1
2010	472,4	40,3	8,5
2011	479,0	28,2	5,9
2012	нет данных	51,6	нет данных
2013 (по май)	нет данных	17,8	нет данных

Источники: Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН²⁴; Инициатива по Глобальной гуманитарной помощи (ГНА)²⁵; статистические данные ОЭСР²⁶

Вместе с тем важно отметить, что анализ расходов России на оказание гуманитарной помощи осложняется расхождениями в данных, представленных

различными источниками. Например, данные по объемам российской гуманитарной помощи, представленные Службой отслеживания финансовых потоков Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) (на сегодняшний день это наиболее подробные статистические данные о деятельности России в области поставок гуманитарной помощи), и данные, опубликованные на сайте МЧС, довольно противоречивы. В целом подход МЧС России к публикации данных был менее последовательным, а подробная разбивка расходов приводится лишь за 2005 год. Но даже на примере 2005 года очевидными становятся довольно существенные различия в данных, представленных двумя вышеупомянутыми источниками. Например, Министерство заявило, что за указанный год им было проведено восемь операций по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам, и что расходы лишь по этим операциям составили более 36 млн долларов США.²⁷ Тем не менее, как показано в Таблице 1, УКГВ ООН оценивает общую гуманитарную помощь, оказанную Россией за тот год, в 20,5 млн долларов. Эти различия могут быть результатом расхождения в определениях гуманитарной помощи и непоследовательностью в механизмах отчетности, что вызвано **отсутствием единого учреждения для координации усилий государства во всех сферах гуманитарной помощи, куда бы поступала полная информация, связанная с деятельностью страны в данной области.** Тем не менее следует отметить, что некоторое время назад Россия начала отчитываться по расходам по линии ОПР в формате, соответствующем требованиям КСР ОЭСР. Этот шаг, а также высокая вероятность того, что Россия вступит в ОЭСР, дают основания надеяться, что будет введена единая система отчетности по ОПР.

4 ВИДЫ ОКАЗЫВАЕМОЙ ПОМОЩИ

В настоящее время большая часть российской гуманитарной помощи предоставляется через многосторонние организации, а не посредством двустороннего сотрудничества. По последним данным Министерства финансов, в 2011 году примерно 60 % от общего объема ОПР приходилось на многостороннее сотрудничество²⁸. Этот дисбаланс еще более заметен в отношении гуманитарной помощи, что отражено в таблице 2. **В 2012 году только 6,3 % от общего объема потоков российской гуманитарной помощи было оказано на основе двустороннего сотрудничества.** Так было не всегда. В 2006 году объемы гуманитарной помощи, направленной через многосторонние организации, были равны нулю, а к 2012 году доля такого рода помощи достигла 86,9 %. Предпочтение, отдаваемое работе через многосторонние организации, отчасти может быть связано с тем, что в России довольно слабо развиты соответствующие структуры и учреждения. Если бы существовали более сильные механизмы контроля (такие как предлагаемое, но до сих пор не созданное агентство международного развития), это привело бы к увеличению и укреплению потенциала правительства в вопросах контролирования и внедрения государственных программ по оказанию международной помощи. Это, в свою очередь, помогло бы уменьшить зависимость от многосторонних организаций.

В таблице 2 также отражен тот факт, что **Россия по-прежнему практически не сотрудничает с неправительственными организациями (НПО).** Этого, однако, следовало ожидать, учитывая спорное положение гражданского общества в России, где недавно было приняты новые законодательные акты, вводящие очередные ограничения на деятельность НПО²⁹. Более удивительным является тот факт, что Россия начала сотрудничество с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца только в 2012 году, поддержав деятельность Международного комитета Красного Креста в Сирии.

Таблица 2: Каналы оказания гуманитарной помощи (в процентах от общего объема помощи), 2006–2013 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (по май)
<i>Двустороннее сотрудничество</i>	100 %	60 %	64,3 %	16,7 %	30,8 %	20,8 %	6,3 %	11,5 %
<i>НПО и организации гражданского общества</i>	-	20 %	-	-	-	-	-	-
<i>Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца</i>	-	-	-	-	-	-	6,8 %	-
<i>Многосторонние организации</i>	-	20 %	35,7 %	83,3 %	69,2 %	66,7 %	86,9 %	80,8 %
<i>Другое (данные пока недоступны)</i>	-	-	-	-	-	12,5 %	-	7,7 %

Источники: Инициатива по Глобальной гуманитарной помощи (ГНА)³⁰; расчеты автора, основанные на данных Службы отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН³¹

Примечательной характеристикой российской гуманитарной помощи является то, что в настоящее время она оказывается главным образом в натуральной форме. Если в начале 2000-х годов несколько африканских государств получили гуманитарную помощь из России в виде прямых выплат (например, в 2002 году Алжир получил 7,6 млн долларов США, а в 2003 году 5,3 млн долларов США были направлены в Эфиопию и Эритрею), то в последнее время российская гуманитарная помощь направляется в основном в форме товаров и услуг³². В таблице 3 показаны различные типы гуманитарной помощи, оказанной Россией в натуральной форме в период с 2010 по 2011 год, а также приведен список стран-получателей данной помощи.

Таблица 3: Гуманитарная помощь, оказанная Россией в натуральной форме (разбитая по видам оказанной помощи), а также страны-получатели, 2010–11 гг.

Вид помощи	Страны и территории-получатели помощи (по регионам)
<i>Пищевые полуфабрикаты (напр., консервы, сахар и т.д.)</i>	Страны СНГ и другие республики и территории бывшего Советского Союза: Абхазия, Армения, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Южная Осетия Африка: Гвинея, Кот-д'Ивуар, Ливия, Намибия, Танзания, Тунис Другие страны: Гаити, Йемен, Китай, Пакистан, Сербия, Черногория, Чили, Шри-Ланка
<i>Пшеница / пшеничная мука</i>	Страны СНГ и другие республики и территории бывшего Советского Союза: Армения, Кыргызстан, Таджикистан Африка: Кения, Чад, Эфиопия Другие страны: Афганистан, Йемен, Палестина, Северная Корея

<i>Транспортные средства (автомобили, автобусы и проч.)</i>	Страны СНГ и другие республики и территории бывшего Советского Союза: Абхазия, Кыргызстан, Молдова Другие страны: Израиль, Польша, Черногория
<i>Средства для создания жилья или убежища (палатки, одеяла и проч.)</i>	Страны СНГ и другие республики и территории бывшего Советского Союза: Абхазия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Южная Осетия Африка: Кот-д'Ивуар, Намибия, Танзания, Тунис Другие страны: Венесуэла, Гаити, Йемен, Китай, Колумбия, Пакистан, Сербия, Черногория, Чили, Шри-Ланка, Япония
<i>Оборудование (в т.ч. электроаппаратура)</i>	Страны СНГ и другие республики и территории бывшего Советского Союза: Абхазия, Кыргызстан, Молдова, Украина, Южная Осетия Африка: Намибия Другие страны: Венесуэла, Йемен, Китай, Колумбия, Польша, Сербия, Черногория, Чили, Шри-Ланка
<i>Медикаменты</i>	Страны СНГ и другие республики и территории бывшего Советского Союза: Абхазия, Кыргызстан Другие страны: Гаити, Китай, Колумбия, Пакистан

Источник: МЧС³³

Информационно-справочная таблица 2: Разминирование

Помимо различных видов помощи, приведенных в таблице выше, Россия направляет экспертов и оборудование для разминирования, а также ликвидации неразорвавшихся боеприпасов³⁴. К сожалению, расходы на эти операции не учитываются в базе данных УКГВ ООН. Такого рода помощь, обозначенную здесь как «разминирование», можно рассматривать как гуманитарную в том смысле, что она является как мерой по спасению человеческих жизней, так и формой постконфликтной помощи (в то время как гражданские усилия по созданию стабильного мира и предотвращению новых вооруженных конфликтов считаются помощью в целях развития). Разминирование является частью деятельности МЧС России с 1996 года, когда была предпринята первая операция на территории зарубежного государства, а именно в Таджикистане. В 2000 году было создано специализированное предприятие «Эмерком-Демайнинг» (или Центр гуманитарного разминирования и специальных взрывных работ), цель которого «обеспечить быстрые и эффективные меры реагирования при осуществлении международных гуманитарных операций».³⁵ Хотя данный центр, как правило, действует на двусторонней основе, в последние годы эта организация все чаще работает в партнерстве с МОГО. В настоящее время осуществляется пятилетняя программа в Сербии, а в последние годы также были реализованы проекты в Ливане, Никарагуа и Шри-Ланке. Помощь со стороны России включает в себя поставки оборудования, а именно миноискателей и дорожно-строительной техники, а также отправку экспертов, принимающих непосредственное участие в процессе разминирования на земле и под водой, и инструкторов, которые обучают местных специалистов для продолжения работы в долгосрочной перспективе, после того, как будут отозваны эксперты из России. Организация также проводит специальные взрывные работы, например, для проведения каналов, сноса зданий и разрушения ледового покрова. С момента его создания центром «Эмерком-Демайнинг» было проведено 35 операций по очистке местности от взрывоопасных предметов, в результате которых было очищено 23 303 га земли и воды³⁶.

В настоящее время поставки продовольствия являются крупнейшим компонентом российской гуманитарной помощи. Как видно из таблицы 4, начиная с 2007 года, данное направление занимает значительную часть общего объема гуманитарной помощи, и эти

показатели продолжали расти в течение последних лет, хотя и с некоторыми значительными колебаниями.

Таблица 4: Гуманитарная помощь по секторам (в том числе на основании двустороннего и многостороннего сотрудничества), 2006–13 гг.

Год	Продовольствие	Медикаменты	Многосекторная помощь	Жилье и непродовольственные товары	Водоснабжение и канализация	Другое
2006	0,0 %	0,0 %	66,8 %	0,0 %	0,0 %	33,2 %
2007	34,2 %	0,0 %	42,0 %	23,8 %	0,0 %	0,0 %
2008	27,3 %	6,8 %	49,4 %	16,5 %	0,0 %	0,0 %
2009	81,0 %	0,0 %	8,2 %	0,0 %	0,0 %	10,8 %
2010	46,1 %	5,7 %	0,0 %	5,5 %	2,5 %	40,2 %
2011	31,2 %	7,1 %	0,0 %	20,0 %	1,2 %	40,5 %
2012	43,0 %	23,0 %	1,1 %	0,0 %	0,0 %	32,9 %
2013 (по май)	77,4 %	0,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	22,0 %

Источник: Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН³⁷

Как и другие виды российской гуманитарной помощи, поставки продовольствия для гуманитарных целей в последнее время проводились через многосторонние организации (через Всемирную продовольственную программу) и в натуральной форме. К сожалению, ни Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН, ни ВПП не предоставляют данных относительно того, была ли помощь, классифицированная как «гуманитарная», предоставлена в денежной или натуральной форме. Но если использовать другие источники при анализе характера гуманитарной продовольственной помощи, предоставленной Российской Федерацией в 2012 году, выясняется, что, как показано в таблице 5, большая часть из девяти проведенных гуманитарных³⁸ операций, представляли собой помощь в натуральной форме. Продовольственная помощь в натуральной форме подразделяется на две основные категории: полуфабрикаты, в особенности консервированные продукты с длительным сроком хранения, или пшеница и пшеничная мука. Последнее не вызывает удивления, учитывая тот факт, что Россия является одним из крупнейших в мире производителей пшеницы (и одним из лидеров по объемам производства на душу населения³⁹). Как показано в таблице 3, эти два вида помощи направляются в самые разные страны.

Таблица 5: Направления российской гуманитарной продовольственной помощи (по проектам), оказанной в 2012 году в рамках сотрудничества с ВПП

Страна	Тип программы	Название проекта	Объем помощи (долларов США)	Вид помощи
Армения	ДООЧП ⁴⁰	Оказание временной помощи наиболее уязвимым группам населения (Transitional Relief and Recovery Assistance for Vulnerable Groups)	1 000 000	нет данных
Джибути	ДООЧП	Оказание помощи наиболее уязвимым группам населения,	1 000 000	в натур. форме

		включая беженцев (Assistance to Vulnerable Groups Including Refugees)		(продукты питания) ⁴¹
Кения	ДООЧП	Продовольственная помощь для беженцев (Food Assistance to Refugees)	1 000 000	в натур. форме (пшеничн. мука) ⁴²
Кения	ДООЧП	Защита и восстановление жилых районов в засушливых и полузасушливых регионах Кении (Protecting and Rebuilding Livelihoods in the Arid and Semi-Arid Areas of Kenya)	1 000 000	в натур. форме (пшеничн. мука) ⁴³
Корейская Народно-Демократическая Республика	ДООЧП	Продовольственная помощь для женщин и детей (Nutrition Support to Women and Children)	5 000 000	в натур. форме (пшеничн. мука) ⁴⁴
Кыргызстан	ДООЧП	Продовольственная помощь самым уязвимым домохозяйствам (Support to Food Insecure Households)	6 000 000	в натур. форме (пшеница) ⁴⁵
Палестинская территория, оккупированная	ДООЧП	Адресная продовольственная помощь для поддержки бедствующего населения и маргинализированных групп, для улучшения условий обитаний на Западном берегу реки Иордан (Targeted Food Assistance to Support Destitute and Marginalized Groups and Enhance Livelihoods in the West Bank)	2 000 000	в натур. форме (пшеничн. мука) ⁴⁶
Сомали	ЧО ⁴⁷	Борьба с голодом и продовольственной нестабильностью в Сомали (Tackling Hunger and Food Insecurity in Somalia)	2 000 000	в натур. форме (продукты питания) ⁴⁸
Сирийская Арабская Республика	ЧО	Чрезвычайная продовольственная помощь пострадавшим от беспорядков в Сирийской Арабской Республике (Emergency Food Assistance to People Affected by Unrest in Syria)	4 500 000	денежные средства ⁴⁹

Источники: Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН⁵⁰, ВПП⁵¹, а также СМИ, ссылки на которые указаны в самой таблице

Информационно-справочная таблица 3: Помощь в натуральной и денежной формах в чрезвычайных ситуациях⁵²

Довольно многие из «традиционных» и «новых» доноров предоставляют гуманитарную помощь в натуральной форме. Так, например, США и Бразилия как ведущие мировые производители сельскохозяйственной продукции направляют большие объемы продовольственной помощи в натуральной форме. Но такой способ не всегда является наилучшим.

Во время некоторых кризисов и чрезвычайных ситуаций гуманитарная помощь в натуральной форме имеет огромное значение для сохранения человеческих жизней. Например, в тех случаях, когда определенные товары не доступны на рынке, находятся в дефиците, или люди физически не имеют доступа к рынку из-за конфликтов или других ограничений, поставки, осуществляемые в натуральной форме, являются наиболее подходящим способом для удовлетворения возникающих потребностей. В частности, такого рода помощь может играть существенную роль в борьбе с недоеданием или при необходимости удовлетворения насущных потребностей населения в тех кризисных ситуациях, когда возникают перебои с продовольственным снабжением или ограничен доступ к рынкам продуктов питания. Однако порой предоставление продовольственной помощи в натуральной форме в действительности может иметь негативные последствия. Нередкими являются случаи, когда во время чрезвычайных ситуаций на рынках есть достаточное количество продуктов питания, но люди не имеют достаточных средств, чтобы купить их. В таких случаях продовольственная помощь в натуральной форме не нужна, поскольку продовольствие доступно на рынке, а подобная помощь лишь подрывает местную экономику и фактически может иметь негативное влияние на доходы продавцов и фермеров, что повышает их уязвимость.

В течение последнего десятилетия в ходе крупных чрезвычайных гуманитарных катастроф все больше фактов свидетельствовало в пользу того, что во многих случаях денежная помощь являлась более соответствующей потребностям людей (например, во время цунами, произошедшего в Индийском океане в 2004 году, наводнения в Пакистане 2010 года, продовольственного кризиса, наблюдавшегося в странах Африканского Рога в 2011 году, и беспорядков, происходивших в Йемене в 2012 году). Существует также достаточно доказательств того, что во многих случаях риски, обычно связанные с осуществлением программ по переводу денежных средств (как например, безопасность переводов или коррупция), можно смягчить с помощью ряда мер. Денежные переводы не являются по своей сути более рискованными, чем любая другая форма помощи, а, скорее, влекут за собой *различные* риски, которые необходимо верно определить и которыми нужно правильно управлять в данном контексте, что является обязательным и при любых других методах оказания помощи. В действительности денежные переводы успешно достигли получателей в крайне небезопасных районах, включая Сомали, Чечню и Афганистан. Если в условиях нормально функционирующих рынков вместо еды (или других натуральных форм помощи) предоставлять людям денежные средства, это будет стимулировать местные рынки и может стать более уместным видом помощи, так как люди получают выбор и смогут сами решить, что им нужно и когда это купить.

5 ПОЛУЧАТЕЛИ ПОМОЩИ

На протяжении последнего десятилетия страны, получавшие гуманитарную помощь из России наиболее часто и в наибольших объёмах, находились в сфере ее влияния, в частности, это страны бывшего Советского Союза. Таблица 3, приведенная в предыдущем разделе, дает представление о региональной направленности российской гуманитарной помощи. Единственная группа стран, которая получала все виды помощи в 2010-11 годах, это страны СНГ и бывшего Советского Союза, которые также получали наиболее существенную помощь в виде поставок транспортных средств и оборудования. Это свидетельствует о глубокой вовлеченности России, а также о ее участии в жизни бывших «братских республик». В количественном плане наблюдается та же картина. В период с 2007 по 2013 годы основными получателями гуманитарной помощи были территории Кавказского региона и страны Центральной Азии. Если быть более точными, то большая часть этой помощи была направлена в Таджикистан и Кыргызстан.

Таблица 6: Регионы-получатели российской гуманитарной помощи в 2007–2013 г.г.

Регион	Получаемая помощь, млн долларов США
Африка к северу от Сахары	9,3
Африка к югу от Сахары	29,5
Ближний Восток	23,7
Европа (Западная Европа, Центральная Европа и Балканы)	10,5
Центральная и Южная Америка, а также страны Карибского бассейна	13,8
Южная Азия	6,9
Юго-Восточная Азия	2,2
Восточная Азия	29,2
Кавказ и Центральная Азия	57,4
Не определен	13,0

Источник: Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН⁵³

В числе прочих государств, периодически получавших сравнительно большие потоки гуманитарной помощи из России, были и другие бывшие советские республики (Украина, Молдова и Грузия), а также такие страны и территории, как Афганистан, Северная Корея, Оккупированная палестинская территория, Сербия, Пакистан и Сомали. В какой-то степени это отражает **определенную преемственность советской политики оказания помощи**: некоторые страны, например, Северная Корея, стали получателями советской помощи в эпоху холодной войны и продолжали получать помощь из России и после распада Советского Союза. Географическое распределение помощи России должно рассматриваться в контексте ее долгосрочных стратегических целей. Россия рассматривает бывшие советские республики в качестве сферы своего влияния, и ее готовность поддерживать тесные связи с ними объясняет, почему они получают такую значительную часть оказываемой ей помощи.

Региональная направленность деятельности России по оказанию международной помощи, по мнению ряда экспертов, указывает на то, что основной причиной, по которой страна вновь становится донором, в первую очередь является так называемая реальная политика. Это наблюдение хорошо соотносится с положениями недавно сформулированной Концепции внешней политики Российской Федерации, в которой говорится, что «внешняя политика России является прозрачной, предсказуемой и прагматичной»⁵⁴. Если исходить из этой точки зрения, необходимость применения рычагов геостратегического влияния и позиционирования в мировой экономике является движущей силой России в ее желании стать донором в постсоветский период⁵⁵. По этой причине активное внимание, которое Россия уделяет странам СНГ и бывшего Советского Союза, часто интерпретируется как способ поддержания влияния на эти страны, и некоторые эксперты выделили определенную связь между режимами, которые являются дружественными к русскому правительству, и объемом помощи, которую эти государства получают от России⁵⁶. В частности, в качестве примеров приводятся Кыргызстан, Таджикистан и иногда Армения. Важно отметить, однако, что размывание границ между гуманитарными целями и экономическими или внешнеполитическими задачами все чаще признается актуальной проблемой среди доноров во всем мире. Если оказание помощи рассматривается странами-донорами как средство достижения собственных целей, оказываемая ими гуманитарная помощь едва ли будет соответствовать истинным потребностям людей. Более того, во время конфликтов люди и организации, занимающиеся реализацией подобных гуманитарных программ, могут восприниматься сторонами конфликта как необъективные или политически мотивированные, из-за чего эти люди и организации, равно как и сами благополучатели, могут столкнуться с большими угрозами их безопасности⁵⁷.

С другой стороны, также становится очевидным постепенный отход России от привычных моделей предоставления гуманитарной помощи. Россия приобретает новых партнеров в области оказания гуманитарной помощи и начинает предоставлять помощь странам в случае разовых чрезвычайных ситуаций, таких как стихийные бедствия. Например, после цунами, произошедшего в 2004 году в Индийском океане, за последующие 2 года Индонезия получила наибольшее количество помощи от России в рамках общей стоимости оказанной помощи. В 2008 году это был Китай (после землетрясения в провинции Сычуань), в 2010 году - Гаити (после землетрясения), а в 2011 - Япония (после землетрясения в регионе Тохоку и цунами) (это нашло отражение в высокой доле помощи, оказанной Восточной Азии, как видно из таблицы 6). Подобные усилия могут свидетельствовать о признании Россией того факта, что помощь необходимо выделять на основании потребностей, то есть в соответствии с фундаментальными принципами гуманности и беспристрастности, которые лежат в основе Принципов Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD). В то же время важно отметить, что гуманитарная помощь, оказываемая Россией в текущем сирийском кризисе, весьма ограничена по сравнению с гуманитарной помощью большинства «традиционных» доноров и некоторых доноров из числа стран Персидского залива, что видно из таблицы 7. Однако следует признать, что сравнивать объёмы гуманитарной помощи, предоставляемой Сирии разными странами, следует с большой осторожностью из-за сильно политизированного характера конфликта (обсуждение того, как военные интересы и интересы в сфере безопасности стран-доноров влияют на международную помощь в мире, см. публикацию OXFAM *Who's aid is it anyway? Politicizing aid in conflicts and crisis*).⁵⁸

Таблица 7: Гуманитарная помощь, направляемая в Сирию: доноры и размер оказанной помощи, 2012-2013 гг. (по июль 2013 года)

Место	Страна / организация	Объем помощи, млн долларов США
	Итого	3 019,3
1	Соединенные Штаты Америки	814,2
2	Европейская Комиссия	377,7
3	Кувейт	332,2
4	Великобритания	265,6
5	Германия	154,1
6	Саудовская Аравия	89,0
7	Япония	81,9
8	Канада	67,4
9	Австралия	67,3
10	Норвегия	62,1
11	Нидерланды	40,9
12	ОАЭ	40,5
13	Швеция	38,5
14	Катар	36,2
15	Франция	36,1
16	Швейцария	31,1
17	Дания	21,6
18	Италия	18,8
19	Финляндия	13,3
20	Российская Федерация	12,8
...
24	Китай	7,9
...
33	Индия	0,6
...
41	Бразилия	0,2

Источник: Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН⁵⁹

6 РОССИЯ И ДРУГИЕ СТРАНЫ-ДОНОРЫ

Как уже отмечалось во введении, существует определенная двойственность позиции России в международной системе оказания гуманитарной помощи. С одной стороны, некоторые характеристики: типы оказываемой гуманитарной помощи, ее объемы, а также восприятие помощи общественностью (см. раздел 7) сближают Россию с так называемыми «новыми» донорами. С другой стороны, на международной арене она стоит в одном ряду с более богатыми странами, будучи членом такой элитной группы, как «Большая восьмерка», и имея постоянное членство в Совете Безопасности ООН. Принимая на себя определенные международные обязательства и собираясь применять принципы эффективности оказываемой помощи (правда, так пока и не подписав ключевые Принципы Хорошего Гуманитарного Донорства, GHD), Россия тем самым дает понять, что она позиционирует себя как «западного донора». Ниже приводится анализ того, какое место Российская Федерация занимает в каждой из упомянутых групп, а также каковы последствия подобного позиционирования роли России как донора.

Страны БРИКС и другие «новые» доноры

Информационно-справочная таблица 4: Россия и другие «новые» доноры: история и определение

В последнее время много дискуссий ведётся вокруг так называемых «новых» / «нетрадиционных» доноров, и в большей части исследований Россию относят именно к этой группе. Таким образом, в плане оказываемой ею международной помощи, Россию приравнивают к странам БРИКС, а иногда также к Турции, Индонезии, Мексике и странам Персидского залива. Насколько же правомерно с исторической точки зрения относить Россию к данной группе доноров? Рассматривая Россию как международного донора, многие эксперты указывают на некорректность использования в отношении нее термина «новый донор». Россию часто и правомочно называют «возрождающимся» донором со ссылкой на наследие Советского Союза периода Холодной войны, когда СССР направлял значительные объемы помощи в страны Африки, Азии и, хотя и в меньшей степени, в страны Латинской Америки. При этом, однако, часто забывают, что Китай и Индия также имеют определенный опыт в данной области: Бандунгская конференция 1955 года, целью проведения которой было содействие сотрудничеству «Юг-Юг» в мире, который на тот момент, по сути, определялся столкновением двух сверхдержав, открыла новые направления международного сотрудничества и оказания гуманитарной помощи. Таким образом, несмотря на то, что проекты Советского Союза были, пожалуй, более масштабными, не совсем точно рассматривать Россию как единственного не «нового» донора среди стран БРИКС. В отношении же именно гуманитарной помощи, часто указывается, что в то время как участие трёх других стран БРИКС⁶⁰ (за исключением Южной Африки) в её оказании стало заметно лишь в 2005 году (после цунами в Индийском океане), свидетельства участия России в гуманитарном сообществе можно найти уже в 1991-1992 гг. во время грузино-осетинского конфликта (МЧС было создано именно в результате вмешательства Российского корпуса спасателей во время этого конфликта)⁶¹. Тем не менее следует отметить, что на протяжении 1990-х годов Россия сама была получателем международной помощи, а объемы оказываемой ею гуманитарной помощи были очень незначительными. И поэтому уместно сказать, что российская активность в качестве гуманитарного донора фактически стала заметна также лишь в 2000-е годы.

Страны БРИКС сильно различаются с точки зрения общего объема ОПР: по этому показателю Россия находится немного впереди Бразилии, но сильно отстает от Индии и Китая. В 2010 году в Китае общий объем ОПР составил 2 млрд долларов США, а в Индии - 639 млн долларов, в то время как Россия и Бразилия выделили на данную область 472 млн и 362 млн долларов США соответственно⁶². Южная Африка, которая сама в том году получила более 1 млрд долларов США в качестве помощи развитию, выделила в общей сложности 98 млн долларов США⁶³. В абсолютном выражении эти цифры отражают различия в уровне ВВП между странами БРИКС. Однако следует обратить внимание, что при сравнении доходов на душу населения картина получится совершенно иная, и в этом случае Россия выглядит значительно менее выгодно. В 2010 году валовой внутренний продукт (ВВП) России на душу населения почти в два раза превышал соответствующий показатель Китая (9 910 долларов США и 4 260 долларов США) и более чем в семь раз - показатель Индии (1 340 долларов США)⁶⁴. В то же время важно отметить, что **из всей группы БРИКС Россия - единственная страна, которая не является получателем помощи, являясь при этом донором.**

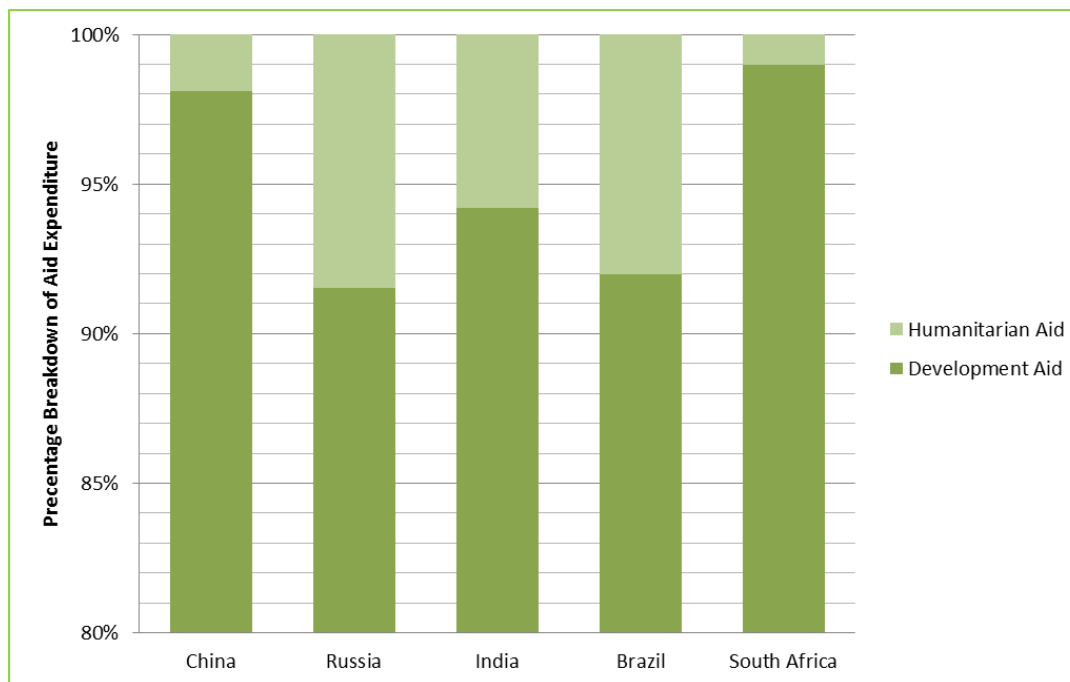
Таблица 8: Объемы ОПР и гуманитарной помощи, оказываемой странами БРИКС и другими «новыми» донорами, 2010 год.

	ВВП, млн долларов США	ОПР, млн долларов США	Доля ОПР в ВВП, %	Гум. помощь, млн долларов США	Доля гум. помощи в ОПР, %	Доля гум. помощи в ВВП, %
Бразилия	2 143 035,3	362,2	0,017	28,9	8,0	0,0014
Россия	1 487 515,6	472,3	0,032	40,3	8,5	0,0027
Индия	1 710 908,8	639,1	0,037	36,5	5,7	0,0021
Китай	5 930 529,4	2 010,6	0,034	37,6	1,9	0,0006
ЮАР	363 523,2	98,4	0,027	0,8	0,8	0,0002
Кувейт	124 348,3	210,6	0,169	10,6	5,0	0,0085
Саудовская Аравия	450 792,0	3 479,6	0,771	255,9	7,4	0,0568
Турция	731 144,4	967,4	0,132	149,5	15,4	0,0204
ОАЭ	297 648,4	412,1	0,138	113,8	27,6	0,0382

Источники: Инициатива по Глобальной гуманитарной помощи (ГНА)⁶⁵ и база данных Всемирного Банка⁶⁶

Если более детально рассмотреть гуманитарную помощь, страны БРИКС (опять же за исключением Южной Африки) находятся ближе к паритету по объемам гуманитарной помощи в абсолютном исчислении. При этом интересно отметить, что в плане соотношения средств, выделяемых на помощь развитию и на гуманитарную помощь, по данным 2010 года **Россия является наиболее «гуманитарной» в данной группе доноров** (см. диаграмму 1). Тем не менее стоит отметить, что в том же году российская гуманитарная помощь составляла чуть менее 0,0025 % номинального ВВП: примерно столько же, сколько в Индии, но значительно выше, чем в Бразилии (чуть менее 0,0014 %) и Китае (только порядка 0,0006 %), как показано в Таблице 8.⁶⁷

Диаграмма 1: Структура ОПР стран БРИКС: объемы помощи, направленной на развитие, по сравнению с объемами гуманитарной помощи, 2010 год.

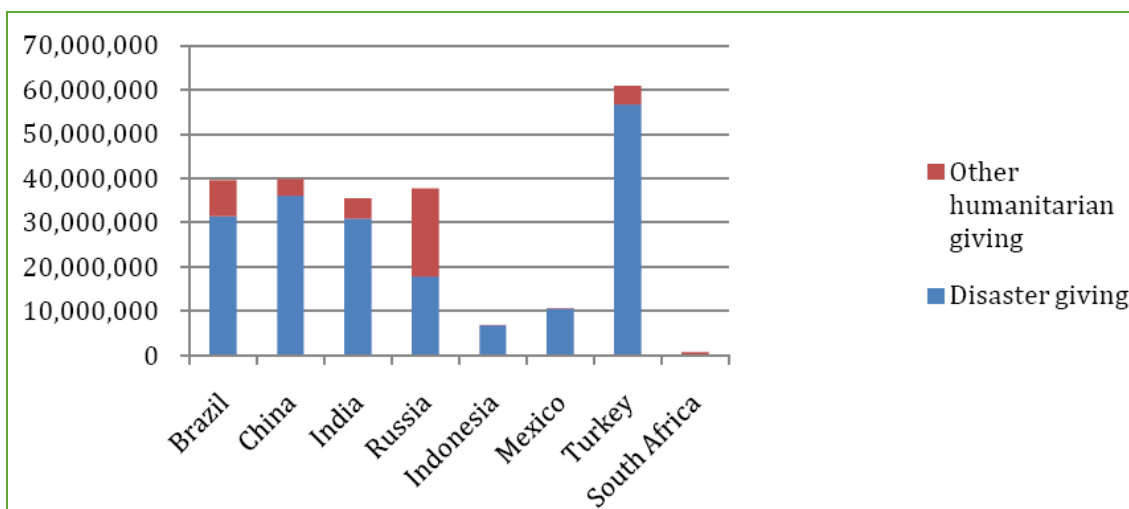


Источник: Инициатива по Глобальной гуманитарной помощи (ГНА)⁶⁸. Примечания: светло-зелёный – гуманитарная помощь, тёмно зелёный – помощь, направленная на развитие.

С точки зрения преобладания тех или иных форм гуманитарной помощи фокус на **продовольствии характерен для большинства «новых» доноров, включая страны БРИКС**. В 2011 году продовольственная помощь составляла большую часть гуманитарной помощи, оказанной странами БРИКС: в Бразилии этот показатель составил 83,67 %, в Индии - 78,5 %, а в Китае - 80,23 %⁶⁹. Заметным различием между странами БРИКС было то, что в то время как Россия, Бразилия и Индия предоставляли гуманитарную продовольственную помощь в первую очередь через участие в многосторонних организациях, Китай делал это в основном на двусторонней основе⁷⁰.

К числу прочих различий внутри группы БРИКС относятся типы чрезвычайных ситуаций, при которых страны предоставляют гуманитарную помощь. Хотя «новых» доноров объединяет то, что в течение последних шести лет⁷¹ они чаще всего оказывали помощь на региональном, нежели на глобальном уровне, между ними есть существенные различия в том, на какие виды чрезвычайных ситуаций они «отзывались». Например, в то время как **другие страны БРИКС, как правило, направляют свою помощь на ликвидацию последствий стихийных бедствий, нежели вооруженных конфликтов** – вследствие их обычно осторожного подхода к вопросам национального суверенитета – **Россия часто оказывает гуманитарную помощь соседним странам в периоды конфликтов**. Как видно на диаграмме 2, в отличие от других «новых» доноров объемы российской помощи в ликвидации последствий стихийных бедствий составляют не более половины от общего объема бюджета гуманитарной помощи. Эти различия также можно проследить на примере гуманитарной помощи, поставляемой сейчас в Сирию: до сих пор вклад России было гораздо больше, чем вклад других стран БРИКС, хотя, как показано выше в таблице 7, по сравнению с «традиционными» донорами и некоторыми странами Персидского залива доля России относительно невелика.

Диаграмма 2: Объемы помощи, направленной на реагирование на стихийные бедствия, и их доля в общих объемах гуманитарной помощи «новых» доноров за 2010 год, доллары США



Источник: Центр стратегических и международных исследований⁷² Примечания: голубой – гуманитарная помощь, предоставляемая при стихийных бедствиях, красный – другие виды гуманитарной помощи.

Наконец, ещё одним ключевым отличием России от других доноров БРИКС является мотивация. **Мотивация России обсуждалась в разделе 5, и, резюмируя, можно сказать, что в её основе лежат принципы реальной политики.** В то же время ряд экспертов утверждает, что в других странах БРИКС политика оказания помощи - **хотя в какой-то мере также определяется собственными интересами или культурной близостью со странами-получателями – главным образом формируется на основании принципов взаимодействия «Юг-Юг».** Такого рода отношения основываются на представлении о равенстве между странами-донорами «Глобального Юга» и странами-получателями⁷³. Концепция принципа сотрудничества «Юг-Юг» впервые была предложена в 1955 году и в некотором смысле являлась протестом против тенденции ведущих держав оказывать влияние в международных делах посредством предоставления международной помощи и содействия развитию. Поскольку в то время Советский Союз был одной из крупнейших держав, в нынешней России так и не укрепилась традиция сотрудничества «Юг-Юг», а гуманитарная помощь по-прежнему воспринимается как «готовность сильного помогать слабым»⁷⁴. Более того, Россия не воспринимает себя как члена «Глобального Юга», напротив, причисляя себя к списку развитых северных государств, и таким образом концепция сотрудничества «Юг-Юг» для неё является чуждой. Как было отмечено рядом комментаторов как в отношении других государств БРИКС⁷⁵, так и более широкой группы «южных» доноров⁷⁶, было бы наивно полагать, что принцип равенства всегда является определяющим в предоставлении помощи этими «новыми» донорами. Но тем не менее в то время, как Бразилия, Китай, Индия и другие развивающиеся страны «Глобального Юга» хотя бы в некоторой мере придерживаются принципов равенства при предоставлении помощи, в России оказание помощи продолжает ассоциироваться с утверждением власти⁷⁷.

Страны «Большой восьмерки»

Россия по-прежнему отстает от других членов «Большой восьмерки» как с точки зрения развития механизмов и практики оказания гуманитарной помощи, так и по общему объему ОПР и гуманитарной помощи. В то время как по итогам 2012 года три государства из «Большой восьмерки» (США, Великобритания и Япония) вошли в первую пятерку гуманитарных доноров во всем мире (два других крупнейших донора - Европейская

комиссия и Швеция), в России, как уже отмечалось выше, соответствующие показатели были значительно более скромными. Бюджеты большинства других стран «Большой восьмерки», выделяемые на предоставление гуманитарной помощи, как правило, в 10-15 раз больше, чем в России (см. Таблицу 9).

Таблица 9: Гуманитарная помощь от стран «Большой восьмерки», 2012 г.

Страны-доноры	Объемы гуманитарной помощи, млн долларов США	Доля гуманитарной помощи в ВВП, %
<i>Соединенные Штаты</i>	3 922,1	0,025
<i>Великобритания</i>	773,3	0,031
<i>Япония</i>	654,1	0,011
<i>Германия</i>	539,0	0,016
<i>Канада</i>	500,8	0,028
<i>Франция</i>	129,9	0,005
<i>Россия</i>	51,6	0,003
<i>Италия</i>	49,2	0,002

Источник: Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН⁷⁸; данные Обзора мировой экономики и финансов МВФ⁷⁹

Выполнение Россией обязательств по отношению к развивающимся странам, принятых ею в рамках членства в «Большой восьмерке», в целом также было не вполне успешным. К достижениям можно отнести увеличение объема помощи, направляемой в различные гуманитарные организации, в то же время по другим аспектам ОПР показатели были недостаточно высокими. Так, например, как указывается в докладе, опубликованном научно-исследовательской группой Университета Торонто, занимающейся исследованиями деятельности «Большой восьмерки», у России самый низкий уровень соблюдения обязательств, связанных с развитием Африки, которые она взяла в период 2001-2008 гг. в рамках ее членства в «Большой восьмерке»⁸⁰.

Вероятно, что наблюдающееся в последнее время повышение активности России в качестве донора связано с ее желанием сократить разрыв с другими донорами «Большой восьмерки». Ряд экспертов утверждает, что этот процесс был приведен в движение в 2006 году во время председательства Российской Федерации в «Большой Восьмерке». В 2006 году Россия была единственной страной «Большой восьмерки», где не было целостной развитой системы предоставления международной помощи. И уже год спустя Россия начала предпринимать активные попытки по улучшению этой ситуации. Так, например, была разработана *Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию*⁸¹, а также появились планы создания централизованного агентства международного развития (хотя, как обсуждалось в разделе 2, на данный момент речь идет о развитии потенциала уже существующего агентства). Объемы гуманитарной помощи также выросли по сравнению с показателями 2006 года (см. таблицу 1), хотя пока трудно говорить об устойчивых тенденциях, поскольку объемы предоставляемой гуманитарной помощи могут изменяться вследствие непредвиденных обстоятельств, например, крупных стихийных бедствий. Как видно из этих примеров, политика России в значительной степени ориентирована на другие государства «Большой восьмерки», что связано со стремлением России к возрождению себя в качестве великой державы в многополярной международной системе. Тем не менее пока объемы российской гуманитарной помощи, по меркам «Большой восьмерки», остаются очень скромными

В завершение обсуждения сравнительно слабой позиции России как донора в «Большой восьмерке» следует отметить, что и другие доноры в этой группе также не могут похвастаться полным выполнением своих обязательств. Это в особенности касается обязательства по увеличению к 2015 году объемов международной помощи до 0,7 % от ВВП, принятого во время саммита в Глениглсе, под которым Россия не стала подписываться, сосредоточившись вместо этого на списании долгов⁸².

7 РОССИЯ КАК ДОНОР: САМОВОСПРИЯТИЕ

Для того чтобы лучше понять подход России к оказанию гуманитарной помощи, важно также проанализировать то, как роль страны в качестве донора воспринимается ее правительством и широкой общественностью.

Начиная с 1990-х годов одной из ключевых задач правительства России было восстановление ее статуса «великой державы» и достижение признания её в качестве весомой силы в многополярном глобализированном мире. Подобная задача трудно согласовывалась с тем фактом, что в течение 1990-х и большей части 2000-х годов Россия сама являлась получателем международной помощи. Внутри страны это воспринималось негативно: в этот период многие россияне отмечали с чувством иронии: «Мы не голодающие африканцы!»⁸³ Точную дату, когда страна начала переход от получателя к донору, определить трудно - некоторые считают, что это произошло еще в 1993 году⁸⁴, другие говорят о конце 2007 года⁸⁵ - но в настоящее время Россия является исключительно донором и стремится забыть свое недавнее прошлое в качестве получателя помощи. По данным социологического опроса, проведенного в 2011 году Левада-центром, россияне считают, что в настоящее время уровень влияния России в международных делах равен 6 по 10-балльной шкале⁸⁶.

Стремление России возродить себя в качестве великой державы оказало решающее влияние на ее роль в качестве донора. В соответствии с определением понятия «дар» М. Мосса, **в России помощь (aid) воспринимается как нечто унижительное из-за того, что она «налагает обязательства и принуждает к некоему социальному взаимоотношению»⁸⁷**, а неспособность другого государства исполнить свои обязательства и вернуть «дар» - как фактор, который понижает его статус на международной арене, демонстрируя его слабость. Такое отношение в значительной степени характеризует понимание международной помощи и российской общественностью, и политической элитой страны. Прилагательное «унижительный» может показаться слишком сильным словом, но **в России страны, которые являются донорами, действительно воспринимаются как сильные государства, а получатели помощи – как слабые.** Таким образом, участие России в оказании гуманитарной помощи может рассматриваться как признак того, что она считает себя сильным государством или, по крайней мере, хочет, чтобы в ней видели таковое. Россия видит участие в ликвидации последствий стихийных бедствий и предоставление других форм помощи как необходимый элемент в достижении этих целей.

В то же время **в России осознают её уникальное положение между развитым «Севером» и менее развитыми «Югом».** Как верно было подмечено С. Корнелиссеном, Россия «не принадлежит в полной мере ни к северному, ни к южному лагерю», и хотя страна и стремится стать частью «северного лагеря», она не может отрицать свою связь с менее развитыми государствами⁸⁸. Подобное положение влияет на отношение к вопросам оказания международной помощи. Нынешнее правительство России считает, что позиция страны на международной арене позволяет ей лучше, чем некоторым из «традиционных» доноров защищать интересы развивающихся стран, и поэтому Россия может выступать в качестве «метафорического моста между «Большой восьмеркой» и «Глобальным Югом»⁸⁹. Те же мысли озвучивает в отчете о своей международной деятельности МЧС, заявляя, что «особенное географическое положение позволяет России играть роль связующего звена в процессе интеграции между европейскими и азиатскими службами, специализирующимися на оказании помощи в случае стихийных бедствий»⁹⁰.

Среди населения, однако, отношение к гуманитарной помощи довольно неоднозначно. **Большая часть населения имеет либо отрицательное, либо двоякое отношение к роли России в качестве донора гуманитарной помощи.** В 2010 году Всемирный банк

опубликовал результаты опроса общественного мнения под названием «Роль России как международного донора»⁹¹. Примечательно, что большинство россиян понимают международную помощь именно как гуманитарную помощь при стихийных бедствиях, нежели как инвестиции в долгосрочные проекты развития в других странах. В целом же большая часть опрошенных указала, что ситуация в самой России не так хороша, чтобы заниматься предоставлением помощи другим странам. 66 % опрошенных ответили, что Россия не настолько богата, чтобы одновременно помогать бедным странам и при этом повышать благосостояние своего населения, а 82 % указали, что Россия должна в первую очередь заниматься своими внутренними проблемами. Лишь 10 % опрошенных согласились, что Россия должна принимать более активное участие в международных делах, и всего лишь 29 % полностью одобряют инициативы по оказанию помощи беднейшим странам мира. Собственный интерес к международным делам и вопросам, касающимся помощи, оказываемой Россией бедным и развивающимся странам, респонденты оценили как довольно низкий (4,5 балла по 10-балльной шкале).

Прагматичный подход России к предоставлению международной помощи находит своё отражение и в отношении российской общественности к данному вопросу. В том же опросе 88 % респондентов заявили, что они «совершенно» или «частично» согласны, что при принятии решения о предоставлении международной помощи Россия должна ставить свои собственные интересы на первое место. Кроме того, по мнению опрошенных, тремя основными целями при оказании помощи бедным странам должны быть «расширение круга стран, дружественных России», «снижение угрозы терроризма и организованного оборота наркотиков между Россией и соседними странами», а также «увеличение влияния и повышением престижа России в мире». Такие цели как «сокращение масштабов крайней бедности» и «закладывание основ устойчивого развития бедных стран» заняли лишь пятое и шестое место в списке приоритетов. Подобная обеспокоенность общественности по поводу баланса между благосостоянием внутри страны и за рубежом не является исключительно российской чертой и нередко встречается и в странах, традиционно являющихся донорами. Даже в Великобритании, население которой, как правило, благосклонно настроено в отношении оказания международной помощи, в настоящее время стали появляться скептические настроения⁹².

Еще одна характерная черта российской международной помощи - ее региональная направленность – также была выявлена в ходе упомянутого исследования: лишь 12 % респондентов считают, что Россия должна помогать бедным странам независимо от их географического расположения. В ответ на вопрос о том, каким именно странам необходимо оказывать помощь, 47 % респондентов согласились с утверждением, что Россия должна направлять ее в беднейшие страны бывшего Советского Союза, еще 44 % сошлись во мнении, что Россия должна предоставлять помощь своим более бедным соседям, которые могут представлять угрозу ее безопасности, и только 23 % опрошенных были согласны с тем, что помощь должна быть направлена в беднейшие страны Азии, Африки и Латинской Америки.

Как показали исследования Левада-Центра, формирование негативного отношения к гуманитарной деятельности во многом обусловлено **элементарным недостатком информации**. Такое же влияние оказывают и некоторые **социально-экономические факторы**: мнения, в частности, разделились в зависимости от географии проживания респондентов, их возраста и т.п. Согласно результатам исследования, люди, проживающие в крупных мегаполисах и имеющие высшее образование, продемонстрировали «наибольшую заинтересованность в международной сфере, а также интерес к информации, касающейся помощи бедным странам»⁹³. Кроме того, некоторые данные свидетельствуют о том, что молодое поколение (особенно те, чье детство пришлось на период после распада Советского Союза) высказывает более положительное отношение к роли России на мировой арене, а также к тому, что она выступает в качестве донора международной помощи в целях развития, однако данный вопрос требует дальнейших, более глубоких исследований⁹⁴. Тем не менее некоторые эксперты выражают

надежду на то, что благотворительность и желание заботиться о ближнем – «явления, получающие активное развитие в России». Они полагают, что отношение к международной гуманитарной помощи постепенно улучшается⁹⁵.

8 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На протяжении последнего десятилетия Россия постепенно расширяла масштабы своей деятельности в сфере международной гуманитарной помощи, мобилизуя средства реагирования на чрезвычайные ситуации и оказывая помощь во время крупных стихийных бедствий по всему миру. Тем не менее вклад России в общий объем международной гуманитарной помощи остается сравнительно небольшим, и данный показатель значительно ниже показателей большинства «традиционных», а также некоторых «новых» доноров. Однако наблюдающееся в течение последних пяти лет увеличение бюджета, выделяемого на оказание гуманитарной помощи, а также развитие и расширение сферы деятельности МЧС как основного государственного учреждения, оказывающего такого рода помощь, свидетельствует о желании укреплять положение России как одного из ключевых участников международного гуманитарного сообщества.

Россия занимает уникальное положение, являясь одновременно членом «клубов» «новых» и «традиционных» доноров. С одной стороны, Россия занимает уверенную позицию в группе БРИКС, а с другой - стремится к тому, чтобы ее рассматривали на одном уровне с другими странами «Большой восьмерки». Если рассматривать долю гуманитарной помощи в общем объеме ОПР, Россия является наиболее «гуманитарным» донором среди БРИКС. Тем не менее основным отличием России от других доноров в этой группе является то, что она оказывает гуманитарную помощь странам, вовлеченным в военные конфликты; другим отличием является отсутствие в характере предоставляемой ею помощи признаков принципа сотрудничества «Юг-Юг». Россия просто не видит себя как страну «Глобального Юга».

Вместо этого она видит себя полноправным членом «Глобального Севера». Так как гуманитарная помощь и содействие международному развитию воспринимается в России как показатель доминирования – как «готовность сильного помочь слабому» - желание восстановить себя в качестве донора можно рассматривать в контексте более глобальной цели добиться репутации великой державы в многополярном миропорядке. В заключение стоит отметить, что Россия занимает уникальное «компромиссное» положение между развитыми и развивающимися странами, и, таким образом, может сыграть важную роль в процессе внедрения новых идей в обсуждение вопросов, касающихся гуманитарной помощи, и их практическом применении⁹⁶.

Несмотря на то, что в большей части научной литературы, опубликованной в последнее время, утверждается, что реальная политика геостратегического влияния и преследования экономических интересов дает толчок развитию России в качестве донора, в заимствовании практики у «традиционных» доноров существует немало положительных моментов. Примерами являются обязательства, принятые Россией в качестве члена «Большой восьмерки», одобрение нескольких ключевых инициатив, направленных на повышение эффективности оказываемой помощи (таких как Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи, Аккрская программа действий и Пусанское партнерство для эффективного сотрудничества по развитию), а также шаги, направленные на вступление в ОЭСР, и представление официальных данных по расходам по линии ОПР.

Тем не менее **Россия сталкивается с рядом препятствий в развитии своего донорского потенциала:**

- Во-первых, несмотря на то что на МЧС возложены полномочия по предоставлению гуманитарной помощи, **отсутствие специального агентства по оказанию международной помощи означает, что не существует единого координирующего органа и нет четкой системы отчетности.**
- Во-вторых, несмотря на недавнее увеличение объемов предоставляемой помощи, **Россия по-прежнему оказывает гораздо меньше гуманитарной помощи, чем большинство «традиционных» и даже многие «новые» доноры.**
- В-третьих, **в значительной степени Россия оказывает помощь в виде материально-технической поддержки, а не денежной** (например, в 2012 году более 75 % гуманитарной продовольственной помощи, оказываемой Россией, было выражено в натуральной форме). Денежная помощь, однако, является более подходящей, эффективной и действенной в условиях, когда продовольственные рынки функционируют, а пострадавшее население имеет доступ к этим рынкам; она также будет скорее способствовать развитию местной экономики пострадавших от кризиса областей, а не подрывать ее.
- В-четвертых, **в России общественное мнение по поводу гуманитарной помощи сильно смещено в сторону национальных интересов страны, а значит, общество не имеет достаточного влияния на правительство, необходимого для развития практики оказания гуманитарной помощи.**
- И последним по счету, но не менее важным, является то, что **Россия до сих пор не подписала и не начала применять основные Принципы Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD), а именно принципы беспристрастности, нейтральности и независимости, из-за чего российские стандарты оказания гуманитарной помощи отстают от международных стандартов, включающих в себя эффективность и подотчетность.**

Таким образом, несмотря на прогресс, достигнутый Россией в области укрепления своей роли как донора, ей по-прежнему предстоит реализовывать свой потенциал в качестве сильного и эффективного донора гуманитарной помощи. У России есть большой потенциал для реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации по всему миру, и она должна принять международные нормы предоставления гуманитарной помощи, в частности, подписав Принципы Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD).

ССЫЛКИ

¹ По теме «новые доноры», см. также White, S. (2011) 'Emerging Powers, Emerging Donors', *CSIS Programme on Crisis, Conflict, and Cooperation CSIS Programme on Crisis, Conflict, and Cooperation*. Источник: <http://www.csis.org/> (проверено в июле 2012 г.); Kaplinsky, R. and Farooki, M. (2009) 'Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development' *Open Research Online*, Источник: <http://www.oro.open.ac.uk> (проверено в июле 2012 г.)

² White, S. (2011) *op.cit.*

³ Принципы и передовые практики инициативы Хорошего Гуманитарного Донорства (GHD) были приняты в 2003 году 18 основными донорами с целью повышения согласованности и эффективности оказания международной гуманитарной помощи в кризисных ситуациях. Согласно этим принципам, гуманитарная помощь понимается как отдельный компонент практики оказания международной помощи. Основываясь на этих принципах, подписавшие их доноры обязуются стремиться обеспечить прогнозируемое и гибкое финансирование в соответствии с принципами гуманности, беспристрастности, независимости и нейтралитета. Группа GHD на сегодняшний день состоит из 37 членов. Источник: <http://www.goodhumanitariandonorship.org> (проверено в марте 2013 г.)

⁴ Статистика и данные о гуманитарной помощи, используемые в данном докладе, были взяты с веб-сайтов Министерства по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (МЧС); инициативы по Глобальной гуманитарной помощи (ГНА), который получает свою статистику по странам, не являющимся членами ОЭСР, и ее Комитета по содействию развитию (КСР), из Службы отслеживания финансовых данных (СОФД) Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Другие использованные источники: база данных по стихийным бедствиям CRED EM-DAT, база данных УКГВ ООН, база данных КСР ОЭСР и сайт Всемирной продовольственной программы. Информация из данных источников не может рассматриваться как абсолютно полная. МЧС - правительственный орган, и информация, опубликованная министерством, не может рассматриваться как абсолютно объективная и беспристрастная. В свою очередь, на сайте ГНА нет подробного описания методов получения информации и количественной данных. Также с большой долей вероятности данные из СОФД могут быть неполными, так как подотчетность этой службе не является обязательным условием и осуществляется на добровольной основе. Тем не менее поскольку Россия не является членом КСР ОЭСР, а соответственно не имеет закрепленных обязательств сообщать данные касательно потоков оказываемой ею международной помощи, в настоящее время только вышеупомянутые источники дают наиболее подробную информацию и данные.

⁵ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Defining Humanitarian Aid*, Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/country-profiles> (проверено в июле 2012 г.)

⁶ Грань между гуманитарной помощью и помощью в целях развития часто бывает размыта. Однако КСР ОЭСР использует ряд параметров для классификации помощи. Например, предотвращение наводнений или конфликт считаются выходящими за рамки гуманитарной помощи. В рамках данной работы рассматривается исключительно гуманитарная помощь, и вся используемая статистика касается именно её, если не указано обратное.

⁷ Министерство финансов Российской Федерации (2007) *Концепция участия России в содействии международному развитию*. Источник: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept_eng.pdf (проверено в мае 2013 г.)

⁸ ОЭСР, *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA*. Источник: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadheringtotheparisdeclarationandaaa.htm#> (проверено в мае 2013 г.)

⁹ OECD, *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Источник: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanadherents.htm> (проверено в мае 2013 г.)

¹⁰ L'Aquila Food Security Initiative (AFSI) (2009) *"L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security*. Источник: http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf (проверено в мае 2013 г.)

¹¹ Министерство финансов Российской Федерации (2011) 'In 2009-2011, Russia contributed 330 mln US\$ to global food security'. Источник: <http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=12569> (проверено в мае 2013 г.)

¹² МЧС, *Деятельность*. Источник: http://www.mchs.gov.ru/activities/?SECTION_ID=346 (проверено в июле 2012 г.)

¹³ Chin, G. and Malkin, A. (2012) 'Russia as a Re-Emerging Donor: Catching up in Africa', *Centre for International Governance Innovation*. Источник: <http://www.cigionline.org> (проверено в июле 2012 г.)

¹⁴ Агентство было создано в 2008 году. По официальным данным, «деятельность Россотрудничества и его заграничных учреждений направлена на утверждение за рубежом объективного представления о современной России, ее материальном и духовном потенциале, о содержании внутри- и внешнеполитического курса страны». На данный момент Россотрудничество имеет подразделения в 77 странах мира, при этом приоритетным является регион СНГ. Источник: <http://rs.gov.ru/node/28132> (проверено в июле 2012 г.) До настоящего времени его функции были схожи с функциями таких организаций как Goethe Institut, British Council и т.д.

- ¹⁵ Институт Международных Организаций и Международного Сотрудничества (2012) *Российское агентство международного развития не будет создано*. Источник: <http://www.hse.ru/org/hse/iori/news/60421733.html> (проверено в сентябре 2012 г.)
- ¹⁶ МЧС, *Деятельность*, Источник: http://www.mchs.gov.ru/activities/?SECTION_ID=346 (проверено в июле 2012 г.)
- ¹⁷ Согласно ИНСАРАГ, команды USAR высшей категории включают пять компонентов: управленческий, логистический, поисковый, спасательный и медицинский. Команды USAR высшей категории имеют оперативные возможности для сложных технических поисково-спасательных операций. Источник: INSARAG Guideline: <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/INSARAG%20Guidelines%202011-Latest.pdf>
- ¹⁸ МЧС (2011) *Гуманитарное разминирование*. Источник: <http://www.mchs.gov.ru/document/218206> (проверено в июле 2012 г.)
- ¹⁹ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Canada*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/canada> (проверено в мае 2013 г.)
- ²⁰ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Turkey*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/turkey> (проверено в мае 2013 г.)
- ²¹ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *United Arab Emirates*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/united-arab-emirates> (проверено в мае 2013 г.)
- ²² Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *India*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/india> (проверено в мае 2013 г.)
- ²³ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Brazil*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/brazil> (проверено в мае 2013 г.)
- ²⁴ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН <http://fts.unocha.org>
- ²⁵ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Russia*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/russia> (проверено в мае 2013 г.)
- ²⁶ База данных ОЭСР <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1>
- ²⁷ МЧС, *Humanitarian and International Activities*, Источник: http://www.mchs.gov.ru/activities/?SECTION_ID=346 (проверено в июле 2012 г.)
- ²⁸ Министерство иностранных дел Российской Федерации (2012) *Vyskazyvaniya Rukovodstva*. Источник: <http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=16351>. (проверено в сентябре 2012 г.)
- ²⁹ Human Rights Watch (2013) 'Russia: "Foreign agents" law hits hundreds of NGO's'. Источник: <http://www.hrw.org/news/2013/05/14/russia-foreign-agents-law-hits-hundreds-ngos-updated-june-17-2013> (проверено в июне 2013 г.)
- ³⁰ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Russia*. Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/russia> (проверено в мае 2013 г.)
- ³¹ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН *op. cit.*
- ³² Kaplinsky, R. and Farooki, M. (2009) *op. cit.*, p. 93
- ³³ МЧС, *Сведения о безвозмездной финансовой и материальной помощи РФ зарубежным странам*. Источник: http://www.mchs.gov.ru/activities/international/free_help (проверено в сентябре 2012 г.)
- ³⁴ Неразорвавшиеся боеприпасы – это взрывчатое оружие (бомбы, пули, снаряды, гранаты, мины, морские мины и т.д.), которые не взорвались при использовании и даже спустя много лет представляют опасность.
- ³⁵ МЧС, *Center of Humanitarian Demining and Special Blasting Operations*, Источник: http://www.emercom-d.com/en_about.htm (проверено в августе 2012 г.)
- ³⁶ Там же.
- ³⁷ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН *op.cit.*

- ³⁸ В данном контексте мы считали гуманитарной продовольственной помощью ту помощь, которая предоставлялась в рамках чрезвычайных операций (ЕМОП) и долгосрочных операций по оказанию чрезвычайной помощи (PRRO).
<http://www.wfp.org/about/donors/glossary>
- ³⁹ FAOstat, <http://faostat.fao.org/>
- ⁴⁰ Долгосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи. Источник: <http://www.wfp.org/about/donors/glossary>
- ⁴¹ К. Polenova (2012) «Россия внесла \$1 миллион в фонд Всемирной продовольственной программы ООН. Помощь получит африканская страна Джибути», 10 сентября 2012 г. Источник: <http://www.kp.ru/online/news/1243656/> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁴² WFP (2012) 'Russian contribution of wheat flour worth US\$2 million to help WFP fight hunger in Kenya', 30 July 2012. Источник: <http://reliefweb.int/report/kenya/russian-contribution-wheat-flour-worth-us2-million-help-wfp-fight-hunger-kenya> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁴³ Там же.
- ⁴⁴ ВВП ООН (2012) «Российская Федерация выделила ВВП ООН 5 миллионов долларов для оказания гуманитарной помощи КНДР», 16 августа 2012 г. Источник: <http://tinyurl.com/ngasxnc> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁴⁵ REGNUM (2012) «В Киргизию прибывает помощь из России в виде продовольственного зерна», 14 декабря 2012 г. Источник: <http://i-news.kz/news/2012/12/14/6784295.html> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁴⁶ НТВ (2012) 'Россия прислала палестинцам муку', 28 сентября 2012 г. Источник: <http://www.ntv.ru/novosti/342522> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁴⁷ Чрезвычайные операции Источник: <http://www.wfp.org/about/donors/glossary>
- ⁴⁸ The Voice of Russia (2011) 'Russia to help Somalia fight drought', 16 September 2011. Источник: <http://english.ruvr.ru/2011/09/16/56268850/> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁴⁹ Ministry of the foreign affairs of the Russian Federation (2012) 'Russian MFA on the appeal of Heads of UN agencies regarding humanitarian assistance to Syria', 14 September 2012. Источник: <http://www.rusemb.org.uk/foreignpolicy/346> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁵⁰ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН *op.cit.*
- ⁵¹ WFP, *Russia*. Источник: <http://www.wfp.org/about/donors/russian-federation?year=2012> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁵² Более подробную информацию и сравнение натуральной и денежной форм гуманитарной помощи можно найти в следующих публикациях: P.Harvey (2007) 'Cash-based responses in emergencies', *Briefing Paper 25*, London: ODI Humanitarian Policy Group; P.Harvey and S.Bailey (2011) 'Cash-transfer programming in emergencies', *Number 11 June 2011*, London: ODI Humanitarian Practice Network. Specifically on food aid, see, for example, Oxfam International (2011) Oxfam Calls for Radical Shake Up of Food Aid, Источник: <http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2011-02-28/oxfam-calls-radical-shake-food-aid> (проверено в мае 2013 г.)
- ⁵³ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН *op.cit.*
- ⁵⁴ Министерство иностранных дел Российской Федерации (2013) *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, 12 February 2013. Источник: http://www.mid.ru/bdomb/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/76389fec168189ed44257b2e0039b16d!OpenDocument (проверено в мае 2013 г.)
- ⁵⁵ См. A. Binder et al. 'Humanitarian Assistance: Truly Universal?', *Global Public Policy Institute*. Источник: <http://www.gppi.net> (проверено в июле 2012 г.)
- ⁵⁶ Kästner, A. (2010) *Russia: Supporting Non-Democratic Tendencies in the Post-Soviet Space?*, Bonn: German Development Institute
- ⁵⁷ См. OXFAM (2011) *Whose aid is it anyway? Politicising aid in conflicts and crisis*. Oxford: OXFAM. Источник: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/whose-aid-is-it-anyway-politicizing-aid-in-conflict-and-crises-121669>. (проверено в мае 2013 г.) DARA (2010) *The Humanitarian Response*

Index 2010: the problems of politicisation, Madrid: DARA . Источник: <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2010/>. McDonald, I., and Valenza, A. (2012) *Tools for the job: supporting principled humanitarian action*, Norwegian Refugee Council/Humanitarian Policy Group (проверено в мае 2013 г.)

⁵⁸ OXFAM (2011) *op.cit*

⁵⁹ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН *op.cit*.

⁶⁰ Цунами не сыграло важной роли в эволюции южноафриканской гуманитарной помощи, как следует из работ White, S. (2011) , *op. cit*.

⁶¹ Binder, A., Meier, C. and Steets, J. (2010) *op.cit*.

⁶² Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Country Profiles*, Источник: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/country-profiles> (проверено в июле 2012 г.)

⁶³ Там же.

⁶⁴ См. Haub, C (2012) 'The BRIC Countries', Источник <http://www.prb.org/Articles/2012/brazil-russia-india-china.aspx> (проверено в июле 2012 г.)

⁶⁵ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Russia. op.cit*.

⁶⁶ World Bank, *GDP (current US\$)* <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

⁶⁷ White, S. (2011) *op.cit*.

⁶⁸ Global Humanitarian Assistance Development Initiative, *Russia. op.cit*.

⁶⁹ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance, Country Profiles, op.cit*.

⁷⁰ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН, *op.cit*.

⁷¹ White, S. (2011) *op.cit*.

⁷² White, S. (2011) *op.cit*.

⁷³ см. White, S. (2011), Kästner, A. (2010) *op.cit*. and Jordan, P. A. (2010) 'A Bridge Between the Global North and Africa? Putin's Russia and G8 Development Commitments', *African Studies Quarterly*, 11(4), p. 90

⁷⁴ Binder, A., Meier, C. and Steets, J. (2010), *op.cit*.

⁷⁵ См. Garcia, L (2012), 'China's Role in South–South Development Cooperation: An Analysis of Chinese Aid to Three Southeast Asian Countries (Burma, Cambodia, and the Philippines)', International Conference on International Relations and Development (ICIRD) Источник <http://www.icird.org/2012/files/papers/Lermie%20Shayne%20S.%20Garcia.pdf> (проверено в мае 2013 г.)

⁷⁶ см. Al-Yahiya, K. and Fustier, N. (2011) 'Saudi Arabia as a Humanitarian Donor: High Potential, Little Institutionalisation', *GPPi Research Paper no. 14*, Berlin: GPPi. Источник: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1789163 (проверено в июне 2013 г.)

⁷⁷ G.Chin and A.Malkin (2012) 'Russia as a re-emerging donor: Catching up in Africa', Waterloo, Canada: The Centre for International Governance Innovation. Источник: <http://www.cigionline.org/publications/2012/3/russia-re-emerging-donor-catching-up-africa> (проверено в мае 2013 г.)

⁷⁸ Служба отслеживания финансовых потоков УКГВ ООН, *op.cit*.

⁷⁹ World Economic Outlook Database <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>

⁸⁰ Jordan, P. A. (2010), *op.cit*.

⁸¹ Gray, P. A. (2011a) 'Looking 'The Gift' in the Mouth: Russia as Donor', *Anthropology Today*, 27(2), p. 5

⁸² G8 (2010) *Muskoka Accountability Report: Assessing Action and Results Against Development-Related Commitments*, Canada: Government of Canada, p. 13

⁸³ Gray, P. A. (2011a) *op.cit*.

⁸⁴ Binder, A., Meier, C. and Steets, J. (2010) *op.cit.*, p. 17

⁸⁵ Gray, P. A. (2011a) *op.cit*

⁸⁶ Levada Center (2011) *Russians About Development Assistance: Findings of Public Opinion Research*, Russia: World Bank. В опросе приняли участие 1 503 человека. Источник: http://www.worldbank.org/en/country/russia/research/all?qterm=&teratopic_exact=Conflict+and+Development&docty_exact=Working+Paper (проверено в июне 2013 г.)

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Jordan, P. A. (2010) *op.cit.*

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ МЧС, *Center of Humanitarian Demining and Special Blasting Operations*. Источник: http://www.emercom-d.com/en_about.htm (проверено в августе 2012 г.)

⁹¹ Левада-Центр (2011) *op.cit.*

⁹² Glennie, A., Straw, W. and Wild, L (2012) 'Understanding public attitudes to aid and development', Institute for Public Policy Research/Overseas Development Institute. Источник: <http://www.odl.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7708.pdf>

⁹³ Левада-Центр (2011) *op. cit.*

⁹⁴ Gray, P. A. (2011b) 'Summary Paper 4: RUSSIA', *Public Perceptions of Development Cooperation*. Источник: <http://www.geog.cam.ac.uk/research/projects/foreignaidperceptions> (проверено в июле 2012 г.)

⁹⁵ Gray, P. A. (2011b) *op.cit.*

⁹⁶ Gray, P. A. (2011a) *op.cit.*

Доклады Оксфам

Данный документ был составлен Анной Брежневой и Дарьей Уховой. Оксфам также выражает признательность за помощь в подготовке документа Майклу Бэйли, Кирстен Хэгон, Элли Кемп, Эду Кэрнсу, Эйми Ансари, Василле Мансури, Камилле Нокс-Пиблз, Хейли Боукок и Святославу Стоянову. Данная работа является частью серии документов, написанных для информирования общественности о вопросах развития и норм в области оказания гуманитарной помощи.

Целью, которую преследует Оксфам при написании докладов, является участие в гражданском диалоге и призыв общества к выражению своего мнения по вопросам развития и норм, касающихся оказания гуманитарной помощи. Данные доклады являются своего рода документами «в разработке» и не обязательно представляют собой окончательную версию публикации или отражают позицию Оксфам по вышеупомянутым вопросам. Мнения и рекомендации, высказанные в данных документах, принадлежат автору и могут не совпадать с позицией Оксфам.

Если Вы хотите получить дополнительную информацию или прокомментировать данную работу, Вы можете обратиться к Дарье Уховой, написав ей по адресу dukhova@oxfam.org.uk

© Oxfam International, июль 2013 года

Текст данной публикации защищен законом об авторском праве, однако текст может быть использован бесплатно в целях проведения адвокативной работы и кампаний, а также в образовательных и исследовательских целях при условии, что будет полностью указан источник. Согласно требованию правообладателя, любое использование материала должно было оговорено с ним для уточнения целей, в которых используется материал. Любое другое копирование, повторное использование в других изданиях, а также перевод или адаптация требуют получения разрешения, и за это может взиматься плата. Вы можете написать по адресу policyandpractice@oxfam.org.uk.

Информация, содержащаяся в данной публикации, является актуальной на момент выхода в печать.

Опубликовано Oxfam GB для Oxfam International в соответствии со стандартом ISBN 978-1-78077-386-5 в июле 2013 года.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

ОКСФАМ (OXFAM)

Оксфам (Oxfam) представляет собой международную конфедерацию, включающую в себя 17 организаций, тесно сотрудничающих в 94 странах в рамках глобального движения, целью которого является изменение текущего положения в мире и построение будущего, в котором не будет места несправедливости и бедности.

Оксфам Америка (www.oxfamamerica.org)
Оксфам Австралия (www.oxfam.org.au)
Оксфам Бельгия (www.oxfamsol.be)
Оксфам Канада (www.oxfam.ca)
Оксфам Франция (www.oxfamfrance.org)
Оксфам Германия (www.oxfam.de)
Оксфам Великобритания (www.oxfam.org.uk)
Оксфам Гонконг (www.oxfam.org.hk)
Оксфам Индия (www.oxfamindia.org)
Оксфам Япония (www.oxfam.jp)
Оксфам Испания (www.intermonoxfam.org)
Оксфам Ирландия (www.oxfamireland.org)
Оксфам Италия (www.oxfamitalia.org)
Оксфам Мексика (www.oxfamexico.org)
Оксфам Новая Зеландия (www.oxfam.org.nz)

Оксфам Нидерланды (www.oxfamnovib.nl)
Оксфам Квебек (www.oxfam.qc.ca)

Дополнительную информацию Вы можете получить, обратившись в любую из упомянутых выше организаций или посетив сайт www.oxfam.org.