

УДК: 327.7; 327.81

МНОГОСТОРОННЯЯ ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ БРИТАНИИ

© 2024 **ЛЕБЕДЕВА Ольга Владимировна**
Доктор исторических наук
Профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России
119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: o.lebedeva13@gmail.com

© 2024 **ШАТАЛОВ Артемий Сергеевич**
Атташе Департамента международных организаций МИД России
соискатель МГИМО МИД России
119454, Россия, Москва, пр. Вернадского 76
E-mail: artemiyshatalov@gmail.com

Поступила в редакцию 12.03.2024
Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В статье проанализирована концепция социально-гуманитарного сотрудничества как отдельное направление внешней политики государства. На примере Британии продемонстрировано единство концептуальных подходов и их имплементации в национальное законодательство в области содействия международному развитию (СМР) и оказания гуманитарной помощи как двух элементов социально-гуманитарной политики. Изменение подходов Лондона к взаимодействию с гуманитарными агентствами системы ООН свидетельствует о смещении доктринальных приоритетов в сторону экстренной помощи и отдельных реципиентов (Афганистан, страны Африки южнее Сахары) после 2020 г. Вместе с тем темпы урезания финансирования гуманитарного содействия не соответствуют целям, заявленным правительством. На основе статистических данных 2005–2023 гг. выделены два периода социально-гуманитарной политики Британии в области многостороннего гуманитарного реагирования: 2005–2020 гг. и 2020–2023 гг. В первый период увеличение объемов средств, выделяемых Британией на чрезвычайное гуманитарное реагирование, соответствовал общему росту глобальных гуманитарных потребностей. В 2020–2023 гг. Британия снизила при-

оритетность почти всех каналов многостороннего гуманитарного содействия, несмотря на резкое увеличение запрашиваемых агентствами ООН средств и общую деградацию гуманитарной ситуации в мире. Во второй период Лондон сосредоточился на оказании продовольственной помощи и значительно сократил финансирование других направлений, что обусловлено ухудшением гуманитарной ситуации в ключевых странах – получателях британской помощи и политизацией гуманитарного содействия.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, содействие международному развитию, СМР, официальная помощь развитию, Великобритания, ООН

DOI: 10.31857/S0201708324040041

Гуманитарная политика и социально-гуманитарное сотрудничество в дипломатии

Под гуманитарной политикой и гуманитарным сотрудничеством зачастую подразумевают международное культурное сотрудничество [Неймарк, 2022], оказание экстренной гуманитарной помощи [Скрипка, 2022], меры в области содействия международному развитию (СМР) [Годованюк, 2018]. В данной статье гуманитарная политика определена как политика государства в области использования инструментов мягкой силы в широком смысле, т. е. как совокупность вышеперечисленных подходов. Такая трактовка содержится в российских доктринальных документах. В ст. 17 Концепции гуманитарной политики РФ за рубежом 2022 г. к направлениям гуманитарной политики относят мероприятия по продвижению отечественной науки, образования, культуры, молодежных обменов, спорта, а также «оказанию Россией другим государствам помощи в чрезвычайных ситуациях» и «реализации проектов в сфере содействия международному развитию»¹.

Российский термин «гуманитарная политика» нетождественен понятию «сотрудничество в гуманитарной сфере» (*humanitarian cooperation*) в доктринальных документах Британии. Например, согласно Рамочному документу в области гуманитарной политики Форин-офиса 2022 г., Лондон реализует положения Стратегии международного развития в первую очередь по «повышению гуманитарной готовности и гуманитарного реагирования»². Гуманитарная политика в политической традиции Британии – комплекс мер по чрезвычайному реагированию на кризисы (оказание гуманитарной помощи) и борьбе с глобальными проблемами в области развития (бедность, голод, неравенство и др.). Таким образом, британский подход к гуманитарному сотрудничеству в документах коррелирует с российским, за исключением культурно-гуманитарного сотрудничества. Директор департамента по многосторон-

¹ Концепция гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1829856/#sel=30:3:g,30:3:g (дата обращения: 15.12.2023).

² UK Humanitarian Framework. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1118651/UK_Humanitarian_Framework.pdf (дата обращения: 15.12.2023).

нему гуманитарному сотрудничеству и культурным связям МИД России (ДМГК) А.С. Алимов отмечает, что гуманитарная политика включает культурно-гуманитарное сотрудничество, оказание гуманитарной помощи и СМР¹. Первое направление относится к сфере деятельности ДМГК, второе – к компетенции ряда других департаментов министерства, в ведении которых находится проблематика социально-экономического сотрудничества и развития.

Исходя из подобного разделения полномочий и подходов, частично общих для британской и российской дипломатии, в исследовании социально-гуманитарное сотрудничество трактуется как мероприятия по оказанию чрезвычайной и плановой гуманитарной помощи и содействию международному развитию. Это определение указывает на социально-экономические причины международных проблем и противопоставлено понятию «культурно-гуманитарное сотрудничество».

В статье рассмотрены концептуальные основы социально-гуманитарной политики Британии и особенности их реализации с 2005 г. по 2020 г. на примере многосторонней гуманитарной помощи по линии Организации Объединенных Наций. ООН играет ключевую роль в области решения глобальных проблем и обладает широкой сетью профильных гуманитарных агентств². Британия выступает одним из их крупнейших доноров.

Многостороннее социально-гуманитарное сотрудничество: особенности функционирования и направления эволюции

В условиях роста числа и масштабов гуманитарных кризисов в мире, вызванных вооруженными конфликтами, природными катастрофами и стихийными бедствиями, проведение операций по оказанию гуманитарной помощи становится одним из ключевых направлений международного сотрудничества [Лебедева, 2023]. Исследования этой тематики начались в 1950-е гг., когда вопросы СМР были вынесены на повестку дня глобальных институтов. В дальнейшем западные авторы уделяли особое внимание анализу многосторонней гуманитарной помощи в рамках официальной помощи развитию (ОПР) по классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), т. е. в связке с СМР [Singer, 2007; Chong, 2013; Hynes, 2013; Scott, 2015]. Д.А. Дегтерев указывал на использование содействия международному развитию в качестве инструмента «мягкой силы» и увязку помощи с военно-политическими и экономическими требованиями [Дегтерев, 2014]. А.К. Морозкина

¹ Александр Алимов о гуманитарном сотрудничестве и «мягкой силе» России. Радио Спутник. 02.11.2023. URL: <https://radiosputnik.ria.ru/20231102/1906949210.html> (дата обращения: 15.12.2023).

² К гуманитарным органам и специальным учреждениям ООН относятся Всемирная продовольственная программа ООН (ВПП), Программа развития ООН (ПРООН), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и др.

на основе анализа эффективности современных программ помощи отмечала сокращение объемов содействия наиболее нуждающимся странам и уменьшение доли безвозмездной помощи (к которой относится гуманитарная помощь) и выдвинула тезис о снижении эффективности современного СМР в целом [Морозкина, 2019].

Инструменты содействия международному развитию, в т. ч. оказание многосторонней гуманитарной помощи, могут быть направлены не только на решение проблем стран-получателей, но и достижение политических и экономических целей стран-доноров [Nunnenkamp, Thiele, 2006; Барановский и др., 2018]. Р. МакКинли и Р. Литтл приводят в пример СМР США во время холодной войны, основой которого выступал План Маршалла [McKinley, Little, 1979].

Социально-гуманитарная политика требует специальных каналов применения. Это позволяет говорить о появлении гуманитарной дипломатии, которая концентрируется на выработке форматов двустороннего и многостороннего взаимодействий для повышения эффективности оказываемой помощи и продвижения национальных интересов. В российской литературе термин «гуманитарная политика» введен Е.С. Громогласовой. Исследовательница подчеркивала необходимость взаимодополнения средств двусторонней и многосторонней гуманитарной дипломатии. Помощь может поступать непосредственно от страны-донора к стране-реципиенту (двусторонняя помощь) [Громогласова, 2018] или принимать форму взносов государств на покрытие текущих расходов и программ международных организаций, осуществляемых в партнерстве с правительствами (многосторонняя помощь). Преимуществами многосторонней помощи и многосторонней гуманитарной дипломатии выступают наличие глобальных координационных механизмов, богатый экспертный опыт, транспортно-логистический и закупочный потенциал, возможность оперативно и комплексно оценивать гуманитарные потребности на местах, высокий уровень доверия со стороны получателей помощи и доноров (деполитизация гуманитарного содействия). Таким образом, необходимо уделять особенное внимание многосторонним механизмам социально-гуманитарной внешней политики, в первую очередь – оказания гуманитарной помощи по линии гуманитарных агентств ООН [Богатырева, 2022].

Концептуальные основы внешней социально-гуманитарной политики Британии

Современную систему социально-гуманитарного сотрудничества Британии регулируют четыре ключевые законодательные акты, которые охватывают как программы СМР, так и оказание гуманитарной помощи. Базовые принципы оказания содействия международному развитию заложены в законе «О международном развитии» 2002 г. Ключевые цели СМР и гуманитарной помощи – продвижение целеустановок устойчивого развития и улучшение благосостояния развивающихся стран. Профильный министр¹ обладает полномочиями оказывать «помощь, кото-

¹ Должность профильного министра по вопросам международного развития с перерывами существовала до сентября 2020 г. Впервые самостоятельное министерство заморского развития было создано лейбористским правительством Г. Вильсона в 1964 г. В 1970 и 1979 гг. консерваторы упразднили его. В 1997 г. лейборист Т. Блэр учредил отдельное министер-

рая, вероятно, будет содействовать снижению уровня бедности». Британский подход к СМР получил дальнейшее развитие в законах «Об отчетности и прозрачности» 2006 г.¹ и «О международном развитии (равенство полов)» 2014 г.²

Ключевую роль в определении финансирования играет закон «О международном развитии (официальная цель СМР)» 2015 г., в котором зафиксирован размер выделяемой помощи в объеме 0,7% ВНД на основе резолюции ГА ООН 2626 (XXV) «Международная стратегия развития на второе Десятилетие развития ООН»³. Британия поддержала резолюцию в 1970 г., но достигла этого показателя только в 2013 г.

Вопросам социально-гуманитарной политики посвящены профильные документы стратегического планирования Форин-офиса. К ним можно отнести стратегии (например, Стратегия международной помощи 2015 г., в которой СМР и оказание гуманитарной помощи поставлены в один ряд с укреплением безопасности и оборонного потенциала)⁴ и рамочные документы (*framework*)⁵. Они различаются горизонтом планирования и уровнем концептуализации ключевых принципов содействия международному развитию и оказания гуманитарной помощи. Стратегии фиксируют приоритеты на долгосрочную перспективу и устанавливают глобальные приоритеты, в то время как рамочные документы задают цели, формулируют способы их достижения на период от двух до пяти лет, направлены на определенные регионы и достижение конкретных показателей, содержат установочные сроки реализации мероприятий.

Пандемия *COVID-19* вынудила британское правительство пойти на беспрецедентные меры для поддержки экономики, что привело к дефициту государственного бюджета. Согласно оценкам министерства финансов, объем государственного долга на декабрь 2020 г. достиг 100% – худший показатель за несколько десяти-

ство международного развития (ММР). В результате упразднений функции профильного министерства передавались Форин-офису. Сегодня государственный министр по делам развития (*Minister of State for Development*) фактически занимает должность заместителя министра иностранных дел и по делам развития. В 2023 г. название должности и ее функционал изменились: добавилась формулировка «по делам Африки». На протяжении 2010-х гг. доля совокупного бюджета на цели СМР, выделяемого ММР, сокращалась в пользу Форин-офиса и других министерств. В 2019 г. министерство распоряжалось только 73,2% общих средств в области содействия международному развитию (СМР).

¹ International Development (Reporting and Transparency) Act 2006. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/31/pdfs/ukpga_20060031_en.pdf (дата обращения: 15.12.2023).

² International Development (Gender Equality) Act 2014. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/9/contents/enacted/data.htm> (дата обращения: 15.12.2023).

³ International Development Strategy for the 2nd United Nations Development Decade. 1971. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/201726> (дата обращения: 15.12.2023).

⁴ UK aid: tackling global challenges in the national interest. 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81adae40f0b623026989a0/ODA_strategy_final_web_0905.pdf (дата обращения: 15.12.2023).

⁵ UK Humanitarian Framework.

титетий. Осложнение макроэкономической ситуации привело к сокращению объемов СМР и гуманитарной помощи и корректировке концептуальных основ их оказания.

В ноябре 2020 г. министр финансов Р. Сунак, представляя Парламенту основы бюджетного планирования на следующий год, объявил о временном сокращении профильного финансирования до 0,5% ВВП. Это поддержал министр иностранных дел Д. Рааб¹. Взамен Стратегии международной помощи 2015 г. Форин-офис выделил новые приоритеты, в т. ч. продвижение британского лидерства в координации международных усилий по ликвидации глобального голода и концентрация усилий на странах, с которыми у Британии общие интересы в области развития, экономики и обеспечения безопасности. Новые принципы отражены в Белой книге по международному развитию 2023 г.²

Концептуальные основы оказания гуманитарной помощи во внешней политике Британии

Предоставление гуманитарной помощи регулируется теми же документами, что и СМР. Британский подход предполагает, что гуманитарная помощь и ОПР дополняют друг друга, а готовность к оказанию первой одновременно спасает жизни и выступает примером эффективного гуманитарного финансирования³. Гуманитарная помощь зачастую включается в финансирование развития, например в статистике⁴ комитета содействия развитию ОЭСР⁵. Следовательно, декларируемые принципы социально-гуманитарной политики с акцентом на СМР распространены на оказание гуманитарной помощи.

Единственное отдельное упоминание гуманитарной помощи содержится в законе «О международном развитии» 2002 г. В соответствии со ст. 3 министр иностранных дел может предоставить «любому лицу или организации помощь с целью облегчения последствий катастрофы природного или техногенного характера или

¹ Official Development Assistance: Foreign Secretary's statement. 11.2020. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/official-development-assistance-foreign-secretarys-statement-november-2020> (дата обращения: 15.12.2023).

² A White Paper on International Development. International development in a contested world: ending extreme poverty and tackling climate change. 11.2023. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6560874b0c7ec8000d95bdcf/international-development-in-a-contested-world-ending-extreme-poverty-and-tackling-climate-change.pdf> (дата обращения: 15.12.2023).

³ The Humanitarian-Development nexus. URL: <https://www.unicef.org/eu/humanitarian-development-nexus> (дата обращения: 15.12.2023).

⁴ Net ODA. URL: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (дата обращения: 15.12.2023).

⁵ К ним, например, относят взносы в ВПП, выполняющую преимущественно гуманитарные функции. К ОПР могут относиться проекты по развитию систем школьного питания, находящиеся на стыке гуманитарной помощи и содействия развитию, однако их доля в общих взносах Всемирной продовольственной программы очень мала. В то же время, с точки зрения ОЭСР, любые взносы в ВПП попадают под определение ОПР.

другой чрезвычайной ситуации для населения одной или нескольких стран за пределами Соединенного Королевства». Таким образом, фактически оказание гуманитарной помощи наряду с поддержкой британских заморских территорий и выплатой взносов в многосторонние банки развития – исключение из принципа ориентации на устойчивое развитие и/или долгосрочное сокращение уровня бедности.

Косвенные ссылки на гуманитарную помощь присутствуют в законе «Об отчетности и прозрачности» 2006 г. В нем речь идет о международной помощи по достижению первых семи Целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР) (до 2015 г. – Целей развития тысячелетия). Некоторые из них, например ЦУР-2 (ликвидация голода) и ЦУР-6 (чистая вода и санитария) преимущественно выполняют гуманитарные агентства ООН (ВПП и ВОЗ соответственно) в рамках чрезвычайной и плановой гуманитарной помощи.

Закон 2002 г. запрещал оказывать связанную, или обусловленную (*earmarked/tied*) помощь. Однако в отчетах ООН присутствует статистика о выплате Британией несвязанных и связанных взносов в различные международные организации. Речь идет о разных трактовках этого термина: обусловленность взноса, с точки зрения британского законодательства, предполагает связь с дополнительными условиями (например, предоставление преференциального режима британским экономоперам). Аналогичной трактовки придерживается Комитет по СМР ОЭСР – наиболее влиятельная международная структура в области ОПР, членом которой является Британия¹.

С точки зрения ООН, обусловленный взнос – это взнос в бюджет организации с указанием страны-бенефициара или отдельного проекта. Несвязанный не предназначен для конкретной страновой гуманитарной операции и выплачивается в бюджет организации с дальнейшим распределением секретариатом по своему усмотрению. Подобные взносы обеспечивают бóльшую предсказуемость мер гуманитарного реагирования и дают организации возможность найти средства на операции, которым не хватает финансирования.

Многосторонняя гуманитарная помощь Британии на современном этапе

В исследовании рассматривается оказание многосторонней гуманитарной помощи с 2005 и 2020 гг. В 2005–2006 гг. была реформирована система чрезвычайного гуманитарного реагирования ООН, в частности был внедрен кластерный подход в гуманитарной деятельности, создан Центральный фонд чрезвычайного реагирования (ЦФЧР), усилилась роль Гуманитарного координатора ООН. Кроме того, это время характеризуется активизацией работы по СМР и повышением эффективности оказываемой помощи, что было отражено в Парижской декларации по повыше-

¹ С точки зрения ОЭСР, связанная помощь – это «официальные гранты и займы, которые ограничивают закупку товаров и услуг экономоперами из страны-донора или небольшой группы стран». *Untying Aid: The Right to Choose*. OECD. URL: http://www.oecd.org/document/50/0%2C3746%2Cen_2649_33721_46345330_1_1_1_1%2C00.html (дата обращения: 05.03.2024).

нию эффективности внешней помощи 2005 г. Таким образом, начался новый структурный этап эволюции глобальной социально-гуманитарной системы, к которой адаптировались национальные структуры. В 2020 г. произошли изменения в британском подходе к социально-гуманитарной политике. В первую очередь корректировка затронула предоставление продовольственной помощи. Впервые на доктринальном уровне появился тезис о помощи не наиболее нуждающимся, а странам со схожими с Британией интересами в области СМР, экономики и безопасности. В этом же году был упразднен ММР и сокращено финансирование системы предоставления СМР и оказания гуманитарной помощи.

Таблица 1

**Финансирование Британией гуманитарных агентств системы ООН и МККК
(млн долл. США, 2005–2022 гг.)**

Год	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022
Общий объем взносов	550,4	471,1	582,3	676,3	1229,2	1647,9	1879,2	2366,2	1206,6	1414,9
Несвязанные взносы	90,4	111,8	117,5	143,5	142,9	156,7	273,5	413,8	123,4	281,5
ЦФЧР	-	83,7	64,3	94,3	111,2	83,2	173,9	394,6	88,5	61,4
ВПП	83,8	49,1	130,4	108,9	345	309,3	528,6	567,8	310,1	392,5
ЮНИСЕФ	47,8	28	45,4	82,9	134,2	143,8	313,9	309,7	153,1	184,4
УВКБ	15,9	15,3	12,5	23,9	137,6	143,6	85,6	78,1	30,7	36,7
МККК	26,5	23,2	84,4	46,3	66,1	80,8	80,6	109,2	86,7	75,1

Составлено на основе данных сервиса отслеживания гуманитарного финансирования Управления ООН по координации гуманитарных вопросов. URL: [https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f\[0\]=destinationPlanIdName:!](https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f[0]=destinationPlanIdName:!(дата обращения: 06.11.23))

Изменение объемов добровольных взносов Лондона в международные организации гуманитарного профиля системы ООН и Международного Комитета Красного Креста (МККК) до 2020 г. соответствовало общему росту глобальных гуманитарных потребностей и призывов Организации Объединенных Наций. Всплески финансирования объясняются локальными кризисам (например, рост взносов в УВКБ с 23,9 млн долл. в 2009 г. до 143,6 млн долл. в 2015 г. связан с Арабской весной, гражданской войной в Сирии и миграционным кризисом).

С 2005 г. по 2022 г. взносы Британии в ВПП резко выросли с 83,8 млн долл. до 392,5 млн при пиковом показателе в 567,8 млн в 2019 г. Продовольственная помощь охватывает базовые потребности человека и максимально совпадает с трактовкой понятия «гуманитарная помощь» в соответствии с нормами международного гуманитарного права. Именно она оказывается в тех случаях, когда в силу политических, логистических, технических, финансовых и иных причин предоставление других форм содействия невозможно. Следовательно, повышение доли продоволь-

ственной помощи в общих объемах гуманитарного финансирования указывает на ухудшение гуманитарной ситуации в мире. Рост доли продовольственного содействия при сокращении объемов СМР почти на 50% после 2020 г. и взносов на другие нужды свидетельствует о частичной ориентации социально-гуманитарной политики Лондона на меры чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Переориентация на срочную базовую гуманитарную помощь, к которой относятся продовольственная, в ущерб другим кластерам (санитария, образование, раннее восстановление) также демонстрирует политизацию помощи в целом. Гуманитарные призывы ООН остаются недофинансированными¹. Акцент на удовлетворении базовых потребностей замораживает ситуацию гуманитарного кризиса и делает местное правительство заложником страны-донора, так как возможное прекращение поставок способно вызвать политическую нестабильность. Например, Лондон следует подобной логике в Сирии [Ходынская-Голенищева, 2017], где финансирование направлено не на проекты в области раннего восстановления и содействия развитию, а на поддержание лагерей беженцев на не подконтрольной правительству Б. Асада территории².

В рассматриваемый период продовольственные кризисы, в т. ч. природного характера (участившиеся засухи, нашествия саранчи и т. д.), затронули, прежде всего, Афганистан и страны Африки южнее Сахары, в т. ч. Сахаро-сахельского региона (Нигерия) и Африканского рога (Эфиопия, Сомали, Джибути). Эти государства традиционно относятся к ключевым получателям британского содействия. Приоритизация каналов продовольственной помощи обусловлена ухудшением локальной гуманитарной ситуации.

После 2020 г. наблюдается резкое снижение (за исключением взносов в ВПП) объемов финансирования гуманитарных операций: от 50% – в ЮНИСЕФ до 85 – в ЦФЧР. Однако их сальдо (с 2,4 млрд долл. в 2019 г. до 1,2 млрд в 2021 г.) намного превышает заявленное британским правительством сокращение с 0,7 до 0,5% ВВП. Причины колебаний связаны с экономическими проблемами страны, которые вызвали смену премьер-министров и переориентацию помощи на двусторонние каналы, в т. ч. для поддержки Украины после февраля 2022 г. Изменения в принципах гуманитарного финансирования указывают на политизацию гуманитарной помощи и отход от гуманитарного императива при формировании внешней социально-гуманитарной политики.

Эту гипотезу подтверждает более резкое падение объемов несвязанных взносов по сравнению с общим гуманитарным финансированием (если совокупные взносы в гуманитарные организации системы ООН и МККК после 2020 г. сократились в два раза, то несвязанные – в четыре). Обусловленность взносов конкрет-

¹ В 2020 г. собираемость гуманитарных призывов ООН составила 44%, в 2022 г. – 47%, в 2023 г. – 35%.

² OCHA Finance Tracking System. United Kingdom, Government of 2023. Donor data: Syrian Arab Republic – Civil Unrest. URL: [https://fts.unocha.org/donors/2917/recipients/2023?f\[0\]=destinationEmergencyIdName:600:Syria n Arab Republic - Civil Unrest \(from 2012\) \(дата обращения: 24.05.2024\).](https://fts.unocha.org/donors/2917/recipients/2023?f[0]=destinationEmergencyIdName:600:Syria n Arab Republic - Civil Unrest (from 2012) (дата обращения: 24.05.2024).)

ной страной позволяет донору не столько реагировать на изменения глобальной гуманитарной ситуации, сколько поддерживать выгодные правительства. Например, на гуманитарные операции ООН на Украине в 2022 г. Лондон выделил 148 млн долл.¹, что практически в два раза превышает совокупный объем несвязанных взносов.

* * *

Оказание многосторонней гуманитарной помощи – ключевой инструмент внешней социально-гуманитарной политики Британии. Будучи встроенным в национальные структуры СМР, гуманитарное содействие опирается на те же принципы деятельности и приоритеты, что и национальные институты развития. Сращивание систем СМР и гуманитарной помощи свидетельствует о единой внешней социально-гуманитарной политике Лондона, а приоритизация чрезвычайного реагирования выводит вопросы оказания гуманитарной помощи на новый уровень.

Темпы сокращения объемов взносов в международные организации гуманитарного профиля после 2020 г. указывают на существенные отклонения принципов от реального курса. Исключением выступает сохранение относительно высоких расходов на оказание продовольственной помощи по линии ВПП, что подтверждает приоритет экстренной гуманитарной помощи во внешней социально-гуманитарной политике Лондона. Резкое снижение объемов несвязанных взносов в бюджеты гуманитарных агентств ООН свидетельствует о политизации гуманитарного содействия.

Указание на двойные стандарты и неокOLONIALНЫЕ практики в чувствительной для развивающихся и наименее развитых стран Африки и Азии теме содействия развитию будет содействовать разработке и продвижению российских подходов к гуманитарной деятельности, мобилизации поддержки Глобального Юга при голосовании за профильные резолюции ГА ООН и отраслевых организаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барановский В.Г., Квашнин Ю.Д., Тоганова Н.В. (ред.) (2018) *Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт*. ИМЭМО РАН, Москва. 248 с.

Богатырева О.В. (2022) Гуманитарная дипломатия. Современные концепции и подходы. *Международные процессы*. № 20(1). С. 166–191. DOI: <https://doi.org/10.17994/IT.2022.20.1.68>

Годованюк К.А. (2018) Гуманитарная политика Великобритании в конфликтных зонах и постконфликтных регионах. *Пути к миру и безопасности*. № 1(54). Спецвыпуск. Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. С. 265–278. DOI: <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2018-1-265-278>

¹ OCHA Finance Tracking System. Ukraine. URL: [https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f\[0\]=destinationLocationIdName:234:Ukraine](https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f[0]=destinationLocationIdName:234:Ukraine) (дата обращения: 15.12.2023).

- Громогласова Е.С. (2018) *Гуманитарная дипломатия в современных международных отношениях: опыт системного исследования*. ИМЭМО РАН, Москва. 124 с.
- Дегтерев Д.А. (2014) Политическая экономия международной помощи. *Мировая экономика и международные отношения*. № 4. С. 26–35. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2014-4-26-35>
- Лебедева О.В. (2023) Приоритеты современной российской дипломатии: между ООН и «порядком, основанным на правилах». *Международная жизнь*. № 3. С. 10–19.
- Морозкина А.Н. (2019) Официальная помощь развитию: тенденции последнего десятилетия. *Мировая экономика и международные отношения*. № 9. С. 86–92.
- Неймарк М.А. (2022) Гуманитарная политика России за рубежом: концептуальная перезагрузка. *Проблемы постсоветского пространства*. № 3. С. 279–288. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2022-9-3-279-288>
- Скрипка И.П. (2022) Гуманитарная политика Норвегии на примере Афганистана и Украины. *Современная Европа*. № 6. С. 194–206. DOI: 10.31857/S0201708322060146.
- Ходынская-Голенищева М.С. (2017) Работа Совета Безопасности ООН по сирийскому кризису в условиях трансформации системы международных отношений. *Вестник МГИМО*. № 6(57). С. 161–173. DOI: 10.24833/2071-8160-2017-6-57-161-173.
- Chong S.F. (2013) *International Aid. Disaster Medicine*. Ed. by D. MacGarty, D. Nott. Springer, London, UK. P. 117–127. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4471-4423-6_9
- Hynes W., Scott S. (2013) The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward. *OECD Development Co-operation Working Papers*. No. 12. 27 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>
- McKinley R.D., Little R. (1979) The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models. *Political Studies*. Vol. 27. No. 2. P. 236–250.
- Nunnenkamp P., Thiele R. (2006) Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing but Promises? *The World Economy*. Vol. 29. No. 9. P. 1177–1201.
- Scott S. (2015) The Accidental Birth of “Official Development Assistance”. *OECD Development Cooperation Working Paper*. No. 24. 25 p. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-accidental-birth-of-official-development-assistance_5jrs552w8736-en?crawler=true&mimetype=application/pdf (accessed: 15.12.2023).
- Singer H. (2007) International Aid for Economic Development: Problems and Tendencies. *Development*. № 50(1). P. 80–89. <https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100350>

Multilateral Humanitarian Aid As a Foreign Socio-Humanitarian Policy Tool in Britain

O.V. Lebedeva

Doctor of Sciences (History)

Professor, Diplomacy Department, MGIMO MFA, Russian Federation

76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454

E-mail: o.lebedeva13@gmail.com

A.S. Shatalov

*Attaché, Department of International Organisations, MFA, Russian Federation;
Aspirant, MGIMO MFA, Russian Federation. 76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454*

E-mail: artemiyshatalov@gmail.com

Abstract. The article proposes to single out socio-humanitarian cooperation as a separate foreign policy tool. It studies the case of the UK to demonstrate the synergy between conceptual approaches and their implementation in the national legislation in providing official development assistance (ODA) and humanitarian aid as the two integral parts of socio-humanitarian policy. The authors conclude that the shift in doctrinal priorities in the area, including the prioritisation of emergency aid and individual recipients (Afghanistan, certain African states) after 2020, is confirmed by the change in London's approaches towards UN humanitarian agencies, with the pace of cuts to humanitarian aid funds being faster than the government's stated targets. Based on statistical data from 2005–2023, the authors distinguish two periods of the UK's multilateral socio-humanitarian policy: 2005–2020 and 2020 – to the present. The first period saw the growth in London's emergency response funding being in line with the overall growth in global humanitarian needs. In the second period, despite the dramatic increase in the funds requested by UN agencies and the general degradation of the global humanitarian situation (the humanitarian appeal of the UN's main coordination mechanism, the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), increased from \$39 bn in 2020 to \$51.5 bn in 2023, with the number of people in dire need jumping from 98 million in 2020 to 230 million in 2023), UK deprioritised practically all channels of multilateral humanitarian funding. For the second period, we show the emphasis on food aid, along with a staggering (up to 85%) reduction in other funding areas, most notably in unearmarked contributions and CERF pledges. Such a change may be explained, on the one hand, by the deteriorating food security situation in key recipient countries and, on the other hand, by the politicisation of humanitarian assistance on the part of the UK.

Keywords: humanitarian aid, international development aid, official development aid, ODA, UK, UN

DOI: 10.31857/S0201708324040041

REFERENCES

- Baranovsky V.G., Kvashnin Yu.D., Toganova N.V. (ed.) (2018) *Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument vneshnej politiki: zarubezhnyj opyt* [International development aid as a foreign policy tool: foreign experience], IMEMO, Moscow, Russia. (In Russian).
- Bogatyreva O.V. (2022) Gumanitarnaya diplomatiya. Sovremennye kontsepcii i podkhody [Humanitarian diplomacy. Modern concepts and approaches], *Mezhdunarodnye processy*, 1, pp. 166–191. (In Russian).
- Chong S.F. (2013). International Aid, in MacGarty D., Nott D. (ed.) *Disaster Medicine*, Springer, London, UK, pp. 117–127. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4471-4423-6_9
- Godovanyuk K.A. (2018) Gumanitarnaya politika Velikobritanii v konfliktnykh zonakh i postkonfliktnykh regionakh [Britain's humanitarian policy in conflict zones and post-conflict regions], *Puti k miru i bezopasnosti*, 54(1), pp. 265–278. (In Russian).
- Gromoglasova E.S. (2018) *Gumanitarnaya diplomatiya v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh: opyt sistemnogo analiza* [Humanitarian diplomacy in contemporary international relations: an attempt of a systemic analysis], IMEMO, Moscow, Russia. (in Russian).
- Hynes W., Scott S. (2013) The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward, *OECD Development Co-operation Working Papers*, 12. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>

Degterev D.A. (2014) Politicheskaya ekonomiya mezhdunarodnoy pomoschi [Political economy of international aid], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 4, pp. 26–35. (In Russian).

Khodynskaya-Golenischeva M.S. (2017) Rabota Soviet Bezopasnosti OON po sirijskomu krizisu v usloviyakh transformacii sistemy mezhdunarodnykh otnoshenij [The UN Security Council acting on Syria in the context of emerging multipolarity of international relations], *MGIMO Review of International Relations*, 6(57), pp. 161–173. (In Russian).

Lebedeva O.V. (2023) Prioritety sovremennoj rossijskoj diplomatii: mezhdru OON i «poryadkom, osnovannym na pravilakh» [The priorities of the contemporary Russian diplomacy: between the UN and the rules-based order], *Mezhdunarodnaya zhizn'*, 3, pp. 10–19. (In Russian).

McKinley R.D., Little R. (1979) The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models, *Political Studies*, 27(2), pp. 236–250.

Morozkina A.N. (2019) Oficial'naya pomoshch' razvitiyu: tendentsii poslednego desyatiletija [Official development aid: the trends of the last decade], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 9, pp. 86–92. (In Russian).

Nejmark M.A. (2022) Gumanitarnaya politika Rossii za rubezhom: konceptual'naya perezagruzka [Russia's foreign humanitarian policy: a conceptual overhaul], *Problemy postsovetskogo prostranstva*, 3, pp. 279–288. (In Russian).

Nunnenkamp P., Thiele R. (2006) Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing but Promises?, *The World Economy*, 29(9), pp. 1177–1201.

Scott S. (2015) The Accidental Birth of 'Official Development Assistance', *OECD Development Cooperation Working Paper*, 24. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-accidental-birth-of-official-development-assistance_5jrs552w8736-en?crawler=true&mimetype=application/pdf (accessed: 15.12.2023).

Skripka I.R. (2022) Gumanitarnaya politika Norvegii na primere Afganistana i Ukrainy [Humanitarian policy of Norway. Cases of Afghanistan and Ukraine], *Sovremennaya Evropa*, 6, pp. 194–206. (In Russian).