

ДОКЛАД



№ 62 / 2020

Международная помощь странам Ближнего Востока и Северной Африки: управляя рисками



Российский совет
по международным
делам

Владимир Бартенов

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2020

УДК 327(100:[5-15+61-11])

ББК 66.4(0),9(533),4+66.4(0),9(61),4

Б26

Российский совет по международным делам

Автор:

канд. ист. наук **В.И. Бартенев**

Выпускающий редактор:

Р.Ш. Мамедов

Б26 Международная помощь странам Ближнего Востока и Северной Африки: управляя рисками: доклад № 62/2020 / [В.И. Бартенев]; [вып. ред.: Р.Ш. Мамедов]; Российский совет по международным делам (РСМД). — Москва: НП РСМД, 2020. — 116 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6044165-7-0

В докладе рассмотрены особенности оказания международной помощи арабским странам Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) через призму управления рисками. Апробирована оригинальная типология рисков, сопряженных с предоставлением внешней помощи. Раскрыты основные эндогенные и экзогенные риск-факторы, предопределявшие специфику международной помощи странам БВСА в 2010-е гг. — после «арабского пробуждения». С использованием доступных статистических данных составлена региональная карта внешней помощи и обозначены основные отличия в оценках рисков ее предоставления наиболее влиятельными региональными и внерегиональными акторами, включая Российскую Федерацию. Оценены ключевые риски, препятствующие эффективному оказанию внешней помощи в регионе, а также побочные негативные последствия ее предоставления. Даны рекомендации по повышению эффективности обеспечения национальных интересов России в регионе БВСА посредством инструментов международной помощи с использованием элементов риск-ориентированного подхода.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – russiancouncil.ru/report62

Содержание

Введение	4
1. Международная помощь через призму риск-менеджмента: настройка оптики	9
1.1. Риск-ориентированный подход к международной помощи: эволюция, базовые принципы, типология рисков	9
1.2. «Риски – детерминанты»	12
1.3. «Риски-препятствия»	13
1.4. «Риски – последствия»	19
1.5. Стратегии управления рисками	23
2. Детерминанты оказания международной помощи странам БВСА (2011-2020)	28
2.1. Эндогенные риски	28
2.2. Экзогенные риски	38
3. Карта помощи арабским странам БВСА как отражение различий в оценках рисков	42
3.1. Объемы и структура помощи	42
3.2. Иерархия доноров	49
3.3. Инструменты помощи в политике региональных акторов	54
3.4. Стратегии поведения западных доноров в регионе БВСА	60
3.5. Россия и Китай как доноры стран БВСА	68
4. Препятствия на пути оказания помощи	74
4.1. Фидуциарные риски	74
4.2. Риски безопасности	76
4.3. Блокирование гуманитарного доступа	78
4.4. Волатильность потоков помощи	82
4.5. Риски санкционного характера	85
5. Негативные последствия оказания помощи	93
5.1. Ухудшение качества государственного управления	93
5.2. Повышение конфликтного потенциала	97
5.3. Рост долговой нагрузки	99
5.4. Обострение межгосударственного соперничества	102
Выводы и рекомендации	105
Об авторе	113

Введение

Международная помощь, Ближний Восток и Северная Африка, управление рисками. Три ключевые элемента, вынесенные в название доклада, образуют то целое, которое, как известно, больше суммы своих частей. Задача введения – раскрыть эту нехитрую «холистическую» арифметику и показать, чем данное исследование может быть интересно специалистам в каждой из трех предметных областей, пересекающихся, увы, крайне редко.

Международная помощь – одна из самых своеобразных форм трансграничного взаимодействия. Полная логических парадоксов, над осмыслением которых бьются ученые вот уже три четверти века. Объясняется это своеобразие множеством факторов.

Первый фактор – неочевидность мотивов доноров. Расхожая дихотомия «эгоизм vs альтруизм» при ближайшем рассмотрении оказывается ложной. Международные доноры никогда не действуют бескорыстно и не забывают о своих интересах даже тогда, когда предоставляют гуманитарную помощь, хотя филантропические мотивы также могут играть важную роль.

Второй фактор – крайне широкая палитра форм, каналов и инструментов предоставления помощи. Гранты на обучение в университетах страны-донора, кредиты на поставки новейших вооружений и чрезвычайная продовольственная помощь, не имеют, по сути, ничего общего кроме соответствия формальному критерию передачи средств на льготной или безвозмездной основе – де-юре – в интересах граждан другого государства.

Третий фактор – вовлеченность всех стран мира в процессы оказания международной помощи – в той или иной ипостаси. К тому же большая часть развивающихся стран довольно успешно совмещает обе роли – провайдеров и получателей помощи, хотя отнюдь не все склонны причислять себя к донорам. Следствие этого – поистине бесчисленное множество моделей управления льготными потоками.

Четвертый фактор – изменчивость поведения доноров. Вариации могут быть обусловлены и изменениями внутренней экономической или политической конъюнктуры, и процессами в отдельной стране-реципиенте, и похолоданием международного климата, и событиями, происходящими в третьих странах – за несколько десятков тысяч километров от региона, куда направляется помощь.

Специалистам по международной помощи все эти сложности хорошо знакомы. Прекрасно известно им и то, что Ближний Восток – один из регионов мира, где данный инструмент обеспечения национальных интересов использовался особенно интенсивно и особенно ощутимо воздействовал на политическую жизнь реципиентов. В регион десятилетиями поступали диспропорционально большие по отношению к числу стран и численности населения объемы помощи. Многие примеры из истории помощи араб-

ским странам, будь то поддержка Египта или Иордании со стороны США «в обмен» на заключение и исполнение мирных договоров с Израилем или программы постконфликтного восстановления Ливана или Ирака, давно уже стали хрестоматийными.

Однако последнее десятилетие, открывшееся «арабским пробуждением», вобрало в себя множество событий, которые побуждали региональных и внерегиональных акторов к активному задействованию инструментов помощи. В их числе: рождение и быстрое угасание надежд на успешный демократический транзит, возникновение ряда новых, кровопролитных и многомерных конфликтов и беспрецедентных по масштабам региональных гуманитарных кризисов, создание и крах первого джихадистского квазигосударства и др. Реагируя на динамику политического и социально-экономического развития в регионе, международные доноры только по официальным каналам направили в страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) в 2011–2018 гг., по самым консервативным оценкам, около четверти триллиона долларов только в виде экономической и гуманитарной помощи.

Другими словами, накоплен богатейший комплекс эмпирических данных, который системно еще не был осмыслен. Вдвойне интересным его рассмотрение делает выбор аналитической призмы риск-менеджмента. Она в последние годы получила довольно широкое распространение в исследованиях, посвященных международной помощи, на фоне выхода на первый план темы «хрупких» государств (*fragile states*) и «стрессоустойчивости» (*resilience*), понимаемой как возможность справляться с материализацией различных внутренних и внешних рисков. Чаще всего данная проблематика рассматривается в абстрактном ключе и крайне редко на примере такого региона, как БВСА, хотя для этого есть все основания.

Ознакомиться с докладом может быть полезно и арабистам. События в регионе развиваются в таком ключе, что страноведы и регионоведы вынуждены все глубже погружаться в нюансы оказания внешней помощи. Сложно назвать страну региона, чью траекторию развития можно было бы осмыслить сколько-нибудь полно без учета этого фактора. Какая бы тема ни обсуждалась – демократизация, преодоление демографических или экологических вызовов или борьба с терроризмом, – ее решение в большинстве стран БВСА с опорой исключительно на внутренние ресурсы представляется крайне затруднительным, и фактор поддержки извне всплывает сам собой. Поводов обсуждать эти вопросы в обозримой перспективе станет еще больше. Достаточно вспомнить потрясения, которые испытали в 2019 г. государства, казалось, благополучно пережившие бурю 2011 г. (Алжир, Ирак, Ливан и Судан), препятствия на пути сирийского, ливийского, йеменского урегулирования, последние события вокруг Израиля и Палестины, и, конечно же, пандемию коронавируса *SARS-CoV-2*. Ее системное влияние на арабский мир еще предстоит осмыслить.

Однако нам не раз приходилось убеждаться в том, что представления специалистов по региону о внешней помощи – и как инструменте обеспечения

национальных интересов страны – донора, и как факторе внутренней политики стран БВСА – оказываются слишком аморфными для ведения предметного разговора, ориентированного на выработку практических решений. Льготные и нелюбимые потоки нередко смешиваются, а базовые категории «обусловленности» и «связанности» не учитываются, равно как и нюансы блокирования помощи, и, наоборот, влияния санкций на оказание помощи.

Отчасти схожая ситуация наблюдается и в вопросах управления рисками. При том, что специалисты по региону – ввиду его имманентной нестабильности – постоянно имеют дело с теми или иными рисками, они крайне редко оперируют категориями риск-менеджмента. Это касается рассмотрения даже более привычных для региональных исследований сюжетов, таких как судьба национальных государств или строительство системы коллективной безопасности. Так что вряд ли стоит удивляться отсутствию внимания к специфическим рискам, связанным с использованием внешней помощи, и соответствующим стратегиям управления ими.

Специалистам в области риск-менеджмента доклад не предложит новых экспериментальных методик оценок рисков. Но он точно поможет расширить представления о специфических преломлениях теории риск-менеджмента применительно к сфере международной помощи.

Во-первых, внешняя помощь сама применяется как инструмент управления различными политическими, экономическими, социальными, экологическими и даже технологическими рисками.

Во-вторых, оказание международной помощи – особенно в таких турбулентных регионах, как БВСА – зачастую оказывается затруднено воздействием разного рода неблагоприятных факторов – как прогнозируемых, так и не прогнозируемых, что снижает результативность ее применения.

В-третьих, международная помощь сама продуцирует новые риск-факторы, заставляя искать оптимальные стратегии управления ими. Именно такая последовательность умозаключений позволила нам выстроить оригинальную типологию рисков, которая подробно изложена в вводном разделе доклада и предопределяет его структуру.

С нашей точки зрения, такой «риско-центричный» подход ценен своей универсальностью – с его помощью можно осмыслять любые новые тенденции в сфере международной помощи. Последнее особенно важно в текущем контексте внешней политики России – как в регионе БВСА, так и в сфере содействия международному развитию (далее – СМР), в том числе гуманитарного содействия. Ввиду укрепления российского присутствия в регионе после начала военной операции в Сирии в 2015 г. российским политикам и экспертам крайне важно расширять набор аналитических призм, через которые можно воспринимать происходящие в БВСА процессы. Традиционные подходы себя исчерпывают и перестают приносить нужный результат.

То же самое можно сказать и относительно политики в области СМР. Пережив этап становления и стратегического переосмысления, она в настоящий

момент должна подвергнуться рационализации и профессионализации, переориентации на повышение эффективности и результативности предпринимаемых усилий. Устремления к более активному задействованию инструментов международной помощи в БВСА понятны, и они, несомненно, получат подпитку после недавней смены руководства Россотрудничества, утверждения его новой структуры с отдельным Управлением содействия международному развитию и гуманитарных программ, а также создания Межведомственной комиссии по вопросам содействия международному развитию под председательством заместителя руководителя Администрации Президента РФ. В этих новых реалиях тем более важно содействовать приоритизации вопросов риск-менеджмента, интеграции элементов сценарного планирования. Это видится неотъемлемым условием минимизации рисков, связанных с оказанием помощи Сирии, Ливии, Ливану и другим странам, материализация которых может грозить потерей с таким трудом завоеванных Россией в текущем десятилетии позиций.

Представляется важным с самого начала обозначить и географические рамки исследования. К региону под названием «Ближний Восток и Северная Африка» (в последние годы все чаще именуемому «Западная Азия и Северная Африка») в международной практике относят 20 стран – 16 признанных арабских государств (Алжир, Бахрейн, Египет, Иордания, Йемен, Ирак, Катар, Кувейт, Ливан, Ливия, Марокко, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Сирия и Тунис), частично признанное Государство Палестина, а также три неарабские страны – Израиль, Иран и Турцию. В российской традиции в состав БВСА принято включать также Судан, который большинством международных организаций и отдельных государств-доноров относится к Африке южнее Сахары.

Внешнюю поддержку в свое время получали все указанные страны, что отражалось в том числе и в международной статистике по официальной помощи развитию¹ (далее – ОПР), аккумулируемой Комитетом по содействию развитию ОЭСР (далее – КСР ОЭСР). Однако после окончания «холодной войны» картина существенно усложнилась. В 1996 г. КСР ОЭСР исключил из списка реципиентов официальной помощи развитию Кувейт, Катар и ОАЭ, в 1997 г. – Израиль, в 2000 г. – Ливию (вновь была добавлена в число реципиентов ОПР вскоре после революции 2011 г.), в 2005 г. – Бахрейн, в 2008 г. – Саудовскую Аравию и в 2011 г. – Оман. Это не означает, впрочем, что средства на льготной или безвозмездной основе перестали поступать в эти страны извне. Так, Бахрейн и Оман, получают весьма крупные пакеты помощи от других стран Залива, но в международной статистике эти цифры никак не отражаются. Турция и Иран, напротив, остались в списке реципиентов ОПР хотя оба эти государства, претендующие на региональное лидерство, сегодня являются нетто-донорами; Иран при этом по клас-

¹ Официальная помощь развитию (ОПР) – финансовые средства, предоставляемые в целях содействия экономическому и социальному развитию на льготной основе официальными учреждениями и агентствами государствам и территориям, которые КСР ОЭСР включил в список реципиентов ОПР, а также многосторонним институтам, также входящим в утверждаемый этим Комитетом список.

сификации ОЭСР относится к субрегиону «Ближний Восток», а Турция – к региону «Европа». Кроме того, все указанные страны кроме Ирана получают и военную помощь – в частности, от Соединенных Штатов, которая в случае с Израилем исчисляется несколькими миллиардами долларов ежегодно, что самым прямым образом влияет на общерегиональный баланс сил.

Принимая во внимание все эти нюансы, мы несколько не умаляем значения внешней помощи Израилю и странам Персидского Залива, Турции и Исламской Республике Иран. Однако с учетом нацеленности исследования на изучение рисков оказания помощи странам с низкой степенью стрессоустойчивости, основной фокус будет направлен на 12 арабских стран, включая все страны Северной Африки (Алжир, Египет, Ливия, Марокко, Судан, Тунис), 5 признанных государств Ближнего Востока (Иордания, Ирак, Йемен, Ливан, Сирия), а также Палестинские территории – Западный берег реки Иордан и сектор Газа. Что касается неарабских стран – то за исключением Израиля – они будут фигурировать в докладе в роли доноров, а не реципиентов международной помощи.

Аналогичный подход к выбору географических рамок представлен и в других исследованиях по проблемам оказания международной помощи арабским странам, проводившихся автором в последние годы – преимущественно на базе Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ², а также в Центре арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН. Подготовленные по результатам этих исследований публикации формируют обширный научный задел, который оказался крайне релевантным при подготовке настоящего доклада.

Автор выражает признательность коллегам из упомянутых центров за плодотворное взаимодействие, давшее импульс к “перенастройке оптики” при изучении заявленной проблематики с позиций риск-ориентированного подхода. Не менее важную роль сыграла и поддержка нового направления творческого поиска со стороны РСМД, с которым и ЦПБР, и ИВ РАН связывают давние партнерские отношения, подкрепляемые публикацией данного исследования.

² См. подробнее здесь: Дилеммы содействия укреплению государственности в странах Ближнего Востока и Северной Африки в условиях формирования новых угроз миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности // Центр проблем безопасности и развития ФМП МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <https://fmp.msu.ru/tspbr/dilemmy-sodejstviya-ukrepleniyu-gosudarstvennosti-v-stranakh-blizhnego-vostoka-i-severnoj-afriki>

1. Международная помощь через призму риск– менеджмента: настройка оптики

1.1. Риск-ориентированный подход к международной помощи: эволюция, базовые принципы, типология рисков

Стержневым элементом для данного исследования служит понятие «**риск**». Традиционно понимаемое как сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятного события, оно имеет ключевое значение для многих областей. И сфера международной помощи не исключение³.

Риски, сопряженные с оказанием военной, экономической и технической помощи другим государствам, осознавались политиками с момента запуска первых программ в конце 1940-х гг. Однако в условиях «холодной войны» и преобладания логики «игры с нулевой суммой» международная помощь подчинялась стратегическим задачам глобального противостояния двух лагерей (не умаляя значимости развивавшегося параллельно сотрудничества по линии «Юг-Юг»). Понятие «риск» по определению не могло быть системообразующим.

Доноры по обе стороны «железного занавеса», по большей части, были обеспокоены угрозой утраты собственного влияния и недопущением распространения влияния противником. Стремление поддержать режимы «нужной» ориентации независимо от того, насколько коррумпированными они были или насколько жестоко обращались с населением, подавляло импульс к оценке и предотвращению долгосрочных неблагоприятных последствий такой поддержки. Да, первые робкие запреты оказывать помощь государствам, не соблюдающим права человека, формально начали вводиться задолго до падения «Берлинской стены» (в США – при администрации Дж. Картера), но соответствующие нормы были прописаны так, что исполнителем власти не составляло труда их обойти при необходимости. Хотя среди лиц, ответственных за планирование и особенно за реализацию отдельных проектов, всегда было много филантропов – людей, искренно обеспокоенных положением обездоленных в развивающихся странах, эгоизм (отнюдь не просвещенный) устремлений высшего руководства зачастую выхолащивал все их благие начинания⁴.

Распад биполярности, несомненно, создал условия для изменения ситуации и распространения риск-ориентированных подходов. Их формирование началось со сферы гуманитарной помощи. Рубежным событием в

³ См. подробнее: Бартенев В. И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез / В.И. Бартенев // Международные процессы. — 2018. — № 4. — С. 20–41.

⁴ Прекрасный пример – программа «Четвертого пункта» Г. Трумэна. См.: Глазунова Е.Н. У истоков содействия международному развитию: программа «Четвертого пункта» Г. Трумэна. — Москва: ЛЕНАНД, 2014. — 248 с.

этот плане можно считать публикацию в 1999 г. получившей всемирную известность книги «Не причини вреда» американской исследовательницы М.Андерсон⁵. Она сумела ярко показать, что даже программы гипотетически наиболее политически нейтральной гуманитарной помощи могут иметь неблагоприятные последствия в условиях конфликта и сформулировала основы «конфликто-чувствительного подхода» (*conflict-sensitive approach*), получившего дальнейшее развитие уже в XXI веке.

Дополнительный импульс распространению риск-ориентированного подхода придала приоритизация проблем повышения эффективности международной помощи. Сначала в рамках Комитета содействия развитию ОЭСР (далее – КСР ОЭСР) – а затем уже и в более инклюзивных форматах (с участием доноров, не входящих в этот «клуб» и реципиентов) стали продвигаться принципы, призванные минимизировать уже лучше осознаваемые риски реализации программ помощи и, напротив, максимизировать соответствующие дивиденды. В их числе: право собственности (страны-реципиента над программами помощи), согласованность (проектов и программ с национальными приоритетами развития), гармонизация (усилий) доноров и т.п. Принципы взаимной подотчетности и управления по результатам, в свою очередь, ориентировали всех участников взаимодействия на более ответственное распоряжение ресурсами помощи.

Важную роль сыграл и процесс секьюритизации помощи развитию, инициированный США после терактов 11 сентября 2001 г. и поддержанный всеми ключевыми акторами в сфере СМР⁶. Он обусловил выход на первый план вопросов государствостроительства и миростроительства, который нашел отражение сначала в утверждении свода «Принципов надлежащего взаимодействия с нестабильными государствами» и запуске Международного диалога по вопросам государствостроительства и миростроительства. Ключевым результатом его деятельности стал «Новый курс оказания помощи нестабильным государствам», принятый на Форуме высокого уровня по проблемам повышения эффективности международной помощи в Пусане в 2011 г.⁷

Параллельно к концу 2000-х гг. – на фоне глобального финансового и экономического кризиса – в условиях сокращения объема доступных бюджетных ресурсов на первый план в государствах-донорах вышли вопросы повышения отдачи от вложенных средств (*value for money*), и, как следствие, митигирования возможных рисков. Это затронуло как содействие развитию, так и помощь в сфере безопасности, объемы которой на фоне «глобальной войны с терроризмом» возросли многократно, и особенно в

⁵ Anderson M.B. Do No Harm: How Aid Can Support Peace Or War. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. 171 p.

⁶ См. подробнее: Бартечев В. И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса / В.И. Бартечев // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. — 2011. — № 3. — С. 37–50.

⁷ См. подробнее: Бартечев В. И. «Новый курс» оказания помощи «нестабильным государствам»: истоки, компоненты, перспективы / В.И. Бартечев // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. — 2012. — № 4. — С. 113–143.

странах Ближнего Востока, в первую очередь, в Ираке, где в этот период реализовывалась крупнейшая программа постконфликтного восстановления.

В итоге к моменту начала «арабского пробуждения» тематика рисков в сфере оказания помощи стала одной из центральных. А дестабилизация огромного региона Ближнего Востока и Северной Африки, ассоциирующегося не только с внутренними, но и с трансграничными рисками и угрозами, несомненно, ускорила концептуальные разработки в этой области.

Практическим результатом экспериментов доноров с риск-ориентированным подходом стала публикация в 2012 г. программного доклада ОЭСР «Управление рисками в хрупких и переходных контекстах»⁸. В нем была представлена новая методология оценки рисков оказания помощи, обозначившая три основных типа взаимозависимых рисков, с которыми сталкивается любой донор:

1) *контекстуальные риски*, связанные с возможностью утраты реципиентом состоятельности, возобновления вооружённого конфликта, возникновения гуманитарного или экономического кризиса, стихийного бедствия. Доноры практически не могут их контролировать, но могут постараться смягчить результативным (с точки зрения улучшения ситуации в стране-партнёре) оказанием помощи. При этом отдельные специалисты, например, А. Роча Менокаль из лондонского Института зарубежного развития (*Overseas Development Institute – ODI*), предпочитают называть риски такого рода политическими⁹;

2) *программные риски*, связанные с возможным недостижением заявленных целей посредством оказания помощи (вследствие недостаточно глубокого понимания контекста, управленческих ошибок, например, формулирования чересчур амбициозных целей, использования не проверенных на практике подходов или ошибочных оценок потребностей)¹⁰ или причинения вреда вмешательством;

3) *институциональные риски* для организации, предоставляющей помощь, включая риски безопасности, фидуциарные риски (риски нецелевого расходования средств или отсутствия прозрачности в их распределении) и репутационные, возникающие, в том числе при взаимодействии с реципиентами, целесообразность содействия которым ставится под сомнение в стране-доноре.

Кластер программных рисков представлял собой область, лежащую на стыке контекстуальных и институциональных рисков.

⁸ Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? // OECD. 2012.
URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/managing%20risks.pdf>

⁹ Rocha Menocal A. It's a risky business. Aid and new approaches to political risk management // Overseas Development Institute. July 2013.
URL: <https://www.odi.org/publications/7550-its-risky-business-aid-and-new-approaches-political-risk-management>

¹⁰ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

Приведённая типология, хотя и полезная, несколько упрощает реальность. Построенная девелопменталистами для «коллег по цеху», она оставляет за скобками не артикулируемые прямо эгоистические интересы донора и обстоятельства, препятствующие их реализации. Реалистичная же оценка рисков может быть сформирована только при условии придания такого рода обстоятельствам сопоставимого значения¹¹.

Отталкиваясь от данной типологии, мы предлагаем принципиально иной подход к осмыслению рисков, имеющих значение для планирования политики оказания помощи, иной принцип их классификации, в рамках которой ключевое значение обретает фактор времени. В самом общем виде мы делим все риски на три категории:

- 1) **«детерминанты»** – факторы риска, которые предопределяют необходимость внешней помощи и реализацию которых она призвана предотвратить;
- 2) **«препятствия»** – факторы риска, которые существенно затрудняют оказание помощи;
- 3) **«последствия»** – дополнительные негативные факторы риска, которые возникают в результате оказания помощи.

Дополнительно следует учитывать то, где именно формируются данные риски – в стране-реципиенте или в стране-доноре.

1.2. «Риски-детерминанты»

В случае с «рисками-детерминантами» речь, в первую очередь, идет о факторах, которые имеют отношение к реципиенту помощи. В каждом конкретном случае набор ключевых рисков может варьироваться, но в целом речь идет об угрозах долговременным интересам страны-донора.

Риски экономического характера включают угрозы потери осуществленных ранее капиталовложений (например, в результате экспроприации собственности иностранных компаний, резкого и неблагоприятного изменения налогового режима, сокращения объемов экспорта/импорта в результате снижения темпов развития страны-реципиента или возникновения физических ограничений на вывоз/ввоз определенных товаров, объявления ей суверенного дефолта и т.п.). Реализация такого рода рисков, среди прочего, может повлечь и невозможность возвращения основной части выданных донорами ранее кредитов и процентов по ним.

В политическом же плане речь может идти об угрозе краха дружественных государству-донору режимов и, соответственно, потере им влияния в той или иной стране или возникновении/усилении трансграничных угроз безопасности (включая терроризм, незаконный оборот оружия, нелегальную миграцию и т.п.), которые могут затрагивать не только соседние со страной-реципиентом государства, но и страны-доноры. В особо сложных случаях

¹¹ Бартенов В.И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез / В.И. Бартенов // Международные процессы. — 2018. — № 4. — С. 23.

на первый план могут выходить и риски возникновения гуманитарной катастрофы, которую доноры могут стремиться предотвратить или смягчить как чисто из филантропических побуждений, так и из более «эгоистических», стратегических соображений. Соотношение этих мотивов будет оказывать прямое влияние на то, в каких объемах и на каких условиях будет оказываться гуманитарная помощь.

На восприятие рисков, формирующихся в государствах-реципиентах, может влиять отнюдь не только специфика интересов доноров в отдельно взятой стране, но и широкий круг факторов, не связанных с ней непосредственно. Во-первых, это особенности внутренней экономической и политической конъюнктуры в государстве-доноре – объемы финансовых ресурсов, которые власти считают возможным выделить на цели международной помощи в данный конкретный момент, общие идейные предпочтения лидеров и их отношение к международной «благотворительности», партийно-политическая конфигурация и др. Во-вторых, общая логика развития международных отношений на региональном и глобальном уровне, характер взаимодействия между различными центрами силы.

Наличие такого рода факторов как раз и предопределяет отсутствие жестких закономерностей в реагировании государств-доноров на материализацию идентичных внутренних рисков в различных странах-реципиентах, и появление т.н. «любимчиков» (*aid darlings*) и «сирот» (*aid orphans*), внутренние проблемы которых могут быть весьма схожими. Более того, именно поэтому доноры могут по-разному реагировать на реализацию одних и тех же рисков в различные моменты времени. Это, в свою очередь, многократно увеличивает волатильность и непредсказуемость помощи, которые препятствуют достижению ею зримых результатов.

Именно в нелинейной зависимости указанных внутренних и внешних – для обоих участников взаимодействия – факторов стоит искать ключевую причину взаимозависимости различных типов рисков, на которую указывали составители упомянутого доклада ОЭСР 2012 г.¹² Доноры могут весьма успешно минимизировать риски одного типа и одновременно повышать другие – и для себя, и для реципиента. Ярче всего эти дилеммы проявляются при взаимодействии с «хрупкими» государствами, зачастую затронутыми конфликтом, где риски всех категорий, равно как и масштабы потенциальных дивидендов применения инструментов помощи для обеспечения национальных интересов, особенно велики. К этой категории можно причислить и значительное число стран Ближнего Востока и Северной Африки.

1.3. «Риски-препятствия»

Круг **«рисков-препятствий»**, способных затруднить оказание помощи, более широк. Он включает в себя риски как для государств-доноров, так и для организаций, непосредственно участвующих в исполнении программ и

¹² Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? // OECD. 2012.
URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/managing%20risks.pdf>

проектов. Часть из них применима ко всем видам помощи, другая – характерна, скорее, для гуманитарного содействия. При этом ряд рисков может относиться не к стране-реципиенту в целом, а к отдельным ее районам или областям общественной жизни¹³.

Фидуциарные риски. Помощь представляет собой передачу неких благ (финансовых или нефинансовых) в интересах граждан страны-реципиента. В этом качестве она подвержена вполне реальным рискам нецелевого расходования средств, которые могут затруднить достижение поставленных целей. Риски эти формируются в другом государстве, и доноры не могут контролировать их в полной мере – уровень остаточного риска остается крайне высоким.

Фидуциарные риски могут быть связаны с деятельностью как самих государственных учреждений страны-донора (например, при выборе подрядчиков в рамках оказания «связанной» помощи, предполагающей закупку товаров и услуг только в стране-доноре), так и с деятельностью ее контрагентов (будь то неправительственные организации или частные компании, государственные учреждения в стране-реципиенте или же международные организации). За последние три четверти века накопилось огромное множество фактов, иллюстрирующих масштабы такого рода рисков и изобретательность лиц, которые допускают возможность получения личной выгоды за счет средств, выделяемых в качестве международной помощи.

В начале 2020 г. дискуссия о коррупции в области оказания международной помощи получила новое ответвление в связи с исследованием Всемирного банка, авторы которого, проанализировав данные за 1999-2010 гг., выяснили, что выделение крупных объемов внешней помощи совпадает по времени с накоплением гражданами страны-реципиента ресурсов на оффшорных счетах. В среднем около 7,5% средств оседало в особых юрисдикциях, в первую очередь, в Швейцарии и Люксембурге. Этот показатель тем выше, чем больше степень зависимости от внешней помощи, исчисляемая как объем помощи к ВНД, и в случае наиболее зависимых стран может достигать 15% – и это без учета средств, которые тратятся внутри страны – на недвижимость, предметы роскоши и т.п.¹⁴

Весьма показательно, что фидуциарные риски проявляют себя при оказании всех видов помощи¹⁵. Как тонко подмечают специалисты норвежского Центра исследований борьбы с коррупцией Института имени Кристиана Микельсена, коррупция в ряде стран – это даже не риск, а почти неизбеж-

¹³ Rocha Menocal A. It's a risky business. Aid and new approaches to political risk management // Overseas Development Institute. July 2013. URL: <https://www.odi.org/publications/7550-its-risky-business-aid-and-new-approaches-political-risk-management>

¹⁴ Andersen J.J. et al. Elite Capture of Foreign Aid Evidence from Offshore Bank Accounts. Policy Research Working Paper 9150 // World Bank. February 2020. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/493201582052636710/pdf/Elite-Capture-of-Foreign-Aid-Evidence-from-Offshore-Bank-Accounts.pdf>

¹⁵ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

ность¹⁶. С учетом того, что бенефициары программ и налогоплательщики, из чьих средств финансируется международная помощь, находятся в разных юрисдикциях, импульс к жесткому контролю за расходованием реципиентами выделенных им средств весьма силен. Однако внешнеполитические и внешнеэкономические интересы зачастую мешают открытому обсуждению проблем снижения рисков нецелевого расходования средства с представителями страны-партнера. Сказывается также и необходимость потратить ассигнованные средства в течение финансового года (что нередко заставляет доноров закрывать глаза на высокие фидуциарные риски)¹⁷.

Риски безопасности. Помощь часто оказывается неблагополучным странам, где идет военный конфликт, действуют террористические группировки или складывается криминогенная ситуация – зачастую с сопоставимым уровнем жертв от вооруженного насилия (как, например, в Латинской Америке). Наивысшей опасности в этих условиях подвергаются сотрудники гуманитарных организаций, доставляющих гуманитарную помощь в проблемные зоны. Они могут погибнуть или получить ранения как случайно, так и став жертвами преднамеренной атаки.

Рост числа таких инцидентов может служить поводом к выведению сотрудников из той или иной страны/района и переходу к «дистанционному управлению» помощью – передаче ответственности местным неправительственным организациям (НПО), что неизбежно ослабляет контроль за целевым распределением средств, усложняет процесс мониторинга и оценки результативности. Как следствие, чаще жертвами нападений становятся именно сотрудники местных НПО. По данным *Insecurity Insight*, если до 2000 г. на них приходилось около 19% всех жертв, имевших место при реализации программ ООН, Международного Красного Креста и Красного Полумесяца, и др., то к 2010 г. – уже 71%¹⁸. Неспособность внешних акторов обеспечить их безопасность может не только усугублять и без того сложную гуманитарную ситуацию, но и создавать противоречия между ними и местными партнерами, которые могут проявить себя и при переходе к постконфликтной стадии развития.

Отдельный риск представляет милитаризация помощи в странах, затронутых конфликтами. Ввиду расширения масштабов участия военных в предоставлении гуманитарной помощи и содействии развитию представителей гуманитарных организаций перестают восприниматься населением стран-реципиентов как нейтральные акторы.

Риски блокирования гуманитарного доступа. Гуманитарный доступ определяется как способность нейтральных гуманитарных организаций проникать в зону конфликта с целью предоставления гуманитарной помощи, а также

¹⁶ Why is corruption risk management so hard? Assessing current practices in development aid? // Chr. Michelsen Institute. U4 Brief. May 2016. URL: <https://www.cmi.no/publications/5819-why-is-corruption-risk-management-so-hard>

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Scott E.K.M. Yes, aid workers are getting killed more often. But why? // The Washington Post. 06.12.2019. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/12/06/yes-aid-workers-are-getting-killed-more-often-why/>

проведения мониторинга за соблюдением прав человека. Обеспечивается он только с согласия правительства или сил, контролирующих определенную территорию, и не обеспечивается принудительно. Согласно определению, размещенному на портале «*ReliefWeb*», устойчивый гуманитарный доступ подразумевает, что получение гуманитарной помощи не обусловливается аффилиацией с одной из сторон конфликта или ее поддержкой¹⁹. В случае вооруженного конфликта правительство или, наоборот, повстанческие группировки могут чинить разнообразные препятствия доступу гуманитарных организаций к нуждающимся или изымать частично гуманитарную помощь, перенаправляя ее лояльным группам. Гуманитарный доступ может затрудняться и вследствие форс-мажорных обстоятельств, таких как стихийное бедствие, техногенная катастрофа или эпидемия инфекционного заболевания. Блокирование гуманитарного доступа становится предметом переговоров между внутренними и внешними акторами, которые носят политический характер и косвенно затрагивают весьма чувствительные вопросы распределения властных полномочий, становясь фактором в конфликте.

Риски изменения внутренней конъюнктуры в стране-доноре. Данные риски могут реализоваться в результате сразу нескольких факторов. Во-первых, вследствие изменения экономической конъюнктуры в мире в целом, отдельно взятом регионе или стране-доноре. Во-вторых, в результате изменений политического характера – например, вследствие проведения реформ национальной системы управления помощью, прихода к власти политических сил или отдельных лидеров, более критически относящихся к выделению бюджетных средств на цели международной помощи или попросту уделяющим этим вопросам меньшее значение. Довольно часто эти факторы накладываются друг на друга, что приводит к свертыванию – частичному или полному – уже реализуемых программ или отказу от запуска новых. Специалисты по гуманитарному содействию подчеркивают, что неспособность поддерживать необходимый уровень поддержки на протяжении всего периода вовлечения рискует обесмыслить результаты, достигнутые на первых этапах²⁰. Однако это в полной мере применимо и к финансовой помощи, и даже к помощи в области безопасности – особенно при реформировании вооруженных сил или правоохранительных органов – в постконфликтных условиях.

Риски санкционного характера. Если понимать санкции расширительно – как введение ограничительных мер за нарушение тех или иных норм и требований, то палитра рисков санкционного характера в сфере международной помощи существенно шире, чем может показаться на первый взгляд. Риски такого рода могут проявляться как для страны-реципиента, так и для внешних акторов, будь то другие доноры или международные организации, которые доводят помощь до нуждающихся.

¹⁹ ReliefWeb. Glossary of Humanitarian Terms. August // World Health Organisation. URL: <https://www.who.int/hac/about/reliefweb-aug2008.pdf?ua=1>

²⁰ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

Страна-реципиент подвержена следующим видам рисков санкционного характера:

1) риски, возникающие вследствие событий, которые могут стать триггером для задействования такой рестриктивной меры, как приостановка помощи (*termination/suspension of assistance*)²¹. Подробно исследованный нами ранее пример США показывает, что такие ограничения могут применяться к помощи, направляемой (как по двусторонним, так и по многосторонним каналам) и в отношении отдельных реципиентов, и их группы, соответствующей определенным критериям. Поводами для наложения такого рода санкций могут быть, во-первых, действия страны-реципиента, наносящие ущерб экономическим интересам государства-донора; во-вторых, факторы, имеющие отношение к её внутривнутриполитической жизни, и наконец, в-третьих, определенные ее действия на международной арене (возможны также «гибридные» ограничения, обусловленные сразу несколькими факторами). К первому типу может относиться, например, экспроприация собственности компаний страны-донора; ко-второму, серьезные нарушения прав человека или – в американской практике – признание правительством США факта государственного переворота, в котором решающую роль играют военные; к-третьему – поддержка терроризма или распространение оружия массового уничтожения²². Картину усложняют ограничения на предоставление помощи по причине действий, сопряженных как раз с ее оказанием. Так, например, США приостанавливают помощь в случае прекращения страной-реципиентом обслуживания долгов по ранее выданным ей ранее льготным займам (тип №1); перенаправления ресурсов помощи развитию на военные нужды (тип №2) или препятствования поставкам американской гуманитарной помощи (тип №3). Хотя ни одно другое государство мира не может сравниться с Соединенными Штатами по масштабам применения таких ограничений, они могут вводиться и любым другим донором.

2) риски, связанные с временной приостановкой (полной или частичной) помощи – при использовании инструментов обусловленной помощи – в случае признания государством-донором факта невыполнения тех или иных условий реципиентом. Во многих случаях введение таких рестриктивных мер не является полностью автоматическим и зависит от решения органов исполнительной власти, которые могут сделать исключение (воспользоваться «правом на изъятие» (*waiver*), если употреблять терминологию из американской законодательной практики, например, в гуманитарных целях или в интересах национальной безопасности). Вместе с тем, как мы отме-

²¹ Стоит отметить, что отдельные исследователи – например, составители авторитетной базы данных, посвященной угрозам введения и наложения санкций (Threat and Imposition of Sanctions – TIES Dataset), рассматривают в качестве санкций не только приостановку, но и сокращение (удержание) части помощи. См.: Morgan T.C., Vapat N., Kobayashi Y. 2014. 'The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES Dataset [Conflict Management and Peace Science], 2014, vol. 31, no.5, pp. 541-558.

²² См. подробнее: Бартечев В. И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto / В.И. Бартечев // Вестник МГИМО-Университета. — 2018. — № 6. — С. 110–140.

чали ранее²³, доноры довольно редко применяют санкции за невыполнение поставленных условий. Причин тому несколько. Во-первых, в структуре их мотивации доминируют стратегические, экономические и другие «эгоистические» соображения. Во-вторых, чиновники в агентствах содействия развитию и международных организациях предпочитают избегать введения таких санкций, боясь признать ошибочность изначального решения о выделении средств той или иной стране. В-третьих, доноры постоянно сталкиваются с «дилеммой доброго самаритянина», которую многие предпочитают разрешать в пользу нуждающихся в помощи развивающихся стран²⁴.

3) риски, связанные с т.н. вторичными (экстерриториальными) санкциями – в случаях, когда одно государство вводит или угрожает введением санкций против физических и юридических лиц другого государства, участвующих в оказании третьей стране того или иного вида помощи. Наиболее искушенным в применении вторичных санкций государством мира являются США, и вполне закономерно, что прецеденты их использования применительно к международной помощи, также были установлены ими. Так, например, в 1996 г. в «Закон об иностранной помощи» была внесена поправка, запрещающая оказывать экономическую и военную помощь странам – спонсорам международного терроризма²⁵, правда, с предоставлением президенту обойти запрет, исходя из интересов национальной безопасности или гуманитарных соображений. Имели место и ограничения, касавшиеся отдельных стран. Рискам в данном случае подвергались как третьи страны, оказывающие помощь, так и само государство-реципиент, которое в результате их введения сталкивалось с риском недополучить средства извне. С учетом уникальной роли США в мировой финансовой системе такого рода риски весьма реальны и способны существенно менять расклад сил в вопросах предоставления международной помощи. Сирийский кейс, который будет подробно разобран в докладе, пожалуй, служит тому самым ярким подтверждением.

4) риски недостижения международной помощью поставленных целей в условиях санкционного давления на страну-реципиент. Введение односторонних и многосторонних санкций, в первую очередь, экономических, может нанести стране – объекту воздействия весьма значительный ущерб. Масштаб его может многократно превышать позитивный эффект от оказания помощи данному государству как третьими странами, которые поддерживают ее правительство, так и от гуманитарной помощи, направляемой в эту страну как в подконтрольные, так и в неподконтрольные правительству районы. Теоретически такого рода риски выявлялись и ранее, однако опять-таки именно сирийский кейс продемонстрировал механику их реализации и невероятно деструктивный эффект.

²³ Бартнев В.И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез / В.И. Бартнев // Международные процессы. — 2018. — № 4. — С. 23.

²⁴ Collier P. et al. Redesigning Conditionality. [World Development], 1997, vol. 25, no.9, pp. 1399–1407.

²⁵ Foreign Assistance Act of 1961, as amended through P.L. 116-6, Enacted February 15, 2019. Sections 620G and 620H // The United States Congress.
URL: <https://ru.scribd.com/document/184730785/Foreign-Assistance-Act-of-1961and-Arms-Export-Acts>

1.4. «Риски-последствия»

Кластер **рисков – последствий оказания помощи** также объединяет множество рисков, которые оказание помощи создает для реципиентов, доноров и международной системы в целом.

Для стран-реципиентов основными рисками такого рода являются.

Риск ухудшения качества государственного управления. Данный риск проявляется в целом ряде взаимосвязанных аспектов, в свое время подробно разобранных нами в специальном библиографическом обзоре²⁶.

Во-первых, внешняя помощь может создавать губительную зависимость страны-реципиента (измеряемую отношением объемов помощи к ВНД), подобную «ресурсному проклятию»²⁷.

Во-вторых, она имеет тенденцию отрицательно влиять на подотчетность властных структур, которые все больше нацеливаются на выполнение различных требований доноров и все в меньшей степени прислушиваются к чаяниям граждан собственной страны, которые они могут игнорировать благодаря притоку средств извне²⁸.

В-третьих, имеет место нерешаемая проблема свободного перераспределения ресурсов внешней помощи между статьями бюджета (*aid fungibility*) стран-реципиентом. Их приток высвобождает часть заработанных государством средств для расходования не на развитие, а, например, на укрепление силовых структур, реализацию затратных «витринных» проектов или на налоговые послабления для представителей элиты²⁹. Таким образом, помощь извне может способствовать «продлению жизни» неэффективных правительств³⁰.

В-четвертых, высокая волатильность и непредсказуемость потоков внешней помощи сокращает возможности властных структур развивающихся государств по осуществлению эффективного долгосрочного планирования и бюджетирования³¹. Наличие же доступа к внешним ресурсам создает у лиц, принимающих решения, иллюзию «гибкости» доходной части бюджета, что повышает вероятность систематических нарушений бюджетной дисциплины³².

²⁶ См. подробнее: Бартенев В.И. Внешняя помощь и качество государственного управления: освобождение от иллюзий. / В.И. Бартенев // Полис. Политические исследования. — 2018. — № 6. — С. 67-79.

²⁷ См. подробнее: S. Knack. Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis // World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/200401468741328803/pdf/multi-page.pdf>. Lloyd T. et al. The Fiscal Effects of Aid in Developing Countries: A Comparative Dynamic Analysis. In: Mavrotas G., McGillivray M. (eds) Development Aid. Studies in Development Economics and Policy. Palgrave Macmillan, London. 2009.

²⁸ Jones S., Tarp F. Does Foreign Aid Harm Political Institutions. [Journal of Development Economics], 2016, vol. 118, pp. 266-281; Moss T., Pettersson G., van de Walle N. An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State-Building in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2006, 28 p.

²⁹ Apodaca C. Foreign Aid as Foreign Policy Tool // Oxford Research Encyclopedia of Politics. 26.04.2017. URL: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-332>

³⁰ Dollar D., Pritchett L. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. N.Y.: Oxford University Press, 1999, 160 p.

³¹ Lloyd T. et al. The Fiscal Effects of Aid in Developing Countries: A Comparative Dynamic Analysis. In: Mavrotas G., McGillivray M. (eds) Development Aid. Studies in Development Economics and Policy. Palgrave Macmillan, London. 2009.

³² Brautigam D., Knack S. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. [Economic Development and Cultural Change], 2004, vol. 52, no. 2, pp. 255-285.

В-пятых, стремление доноров купировать фидуциарные риски посредством предоставления помощи в обход государства через аутсорсинг проектов фирмам или НПО может заставить население страны-реципиента задаться логичным вопросом, не означает ли делегирование правительством своих функций элементарного невыполнения своей части общественного договора?³³

Наконец, дополнительные риски создает отсутствие координации между донорами. В XXI в. девелопменталистское сообщество уделяет самое пристальное внимание проблеме гармонизации усилий доноров, которая обретает особое значение при оказании содействия государствам со слабым институциональным потенциалом. Поскольку каждый донор использует свои методы отчетности и митигирования рисков, в том числе фидуциарных и рисков безопасности, неконтролируемое увеличение числа аналогичных по целям и задачам проектов (особенно мелких), реализуемых несколькими донорами может существенно увеличивать административную нагрузку на и без того слабые государственные и муниципальные учреждения. Их сотрудники вынуждены переключаться с выполнения своих прямых обязанностей на взаимодействие со «спонсорами».

Коль скоро оказание международной помощи любого вида не имеет ничего общего с чистым альтруизмом, указанные риски могут быть купированы лишь отчасти. Даже государства – члены КСР ОЭСР, в целом придерживающиеся достаточно близких стандартов поведения, достаточно неохотно вступают переговоры с «одноклубниками» относительно координации усилий – особенно в тех случаях, где у одного из них есть особые интересы в той или иной стране. Проблему усугубляет расширение возможностей незападных государств, которые могут придерживаться иных принципов в оказании помощи и преследовать противоположные интересы, нацеленные, как это было и в годы «холодной войны», на расширение зоны своего влияния и, напротив, вытеснение конкурентов. Среди государств, чье донорское присутствие в мире в последние годы стало особенно заметным и особенно сильно волнует членов «клуба западных доноров» – Китай, Турция, государства Персидского залива, Российская Федерация. Это значит, что даже если члены клуба договорились между собой, наличие третьих стран, готовых прийти на помощь данной стране-реципиенту, делает рассматриваемый риск постоянным фактором – особенно в наиболее геоэкономически и геополитически значимых регионах мира, к числу которых принадлежит и БВСА.

Риск повышения уровня конфликтности. В литературе, посвященной международной помощи, неоднократно отмечалось, что как и «ресурсное проклятье», зависимость от помощи порождает конфликты между группами интересов в странах-реципиентах, втягивая их в борьбу за ее распределение³⁴. Уже с конца 1990-х гг. общим местом в девелопменталистике стало

³³ Steele A., Shapiro J.N. Subcontracting State-Building. [Small Wars & Insurgencies], 2017. vol. 28, no. 4-5, p. 888.

³⁴ Alesina A., Weder B. Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid. [American Economic Review], 2002, vol. 92, no. 4, pp. 1126-1137.

осознание того, что внешняя помощь, даже гуманитарная, политически не нейтральна и может способствовать эскалации насилия – в случае если она перенаправляется непосредственным участникам конфликта – будь то поддерживающие правительство негосударственные акторы или повстанческие группировки. Согласно представленной М. Андерсон в книге «Не причини вреда»³⁵ схеме, предоставление иностранной помощи сопряжено со следующими рисками: 1) ослабление факторов консолидации (*connectors*), обеспечивающих мир; 2) усиление влияния объектов разногласий (*dividers*) – причин конфликта; 3) предоставление или высвобождение ресурсов, которые могут быть использованы в военных целях; 4) косвенная легитимация милитаризма. Инструментом минимизации указанных рисков становится тот самый конфликтно-чувствительный подход. «Конфликточувствительность» понимается как способность организации понимать конфликтный контекст, в котором она действует, признавать взаимосвязь между своими действиями и контекстом, минимизировать негативное и максимизировать их позитивное влияние³⁶. Предполагается, что доноры при взаимодействии с «хрупкими государствами» должны учитывать влияние помощи на конфликт на всех стадиях проектного цикла и осуществлять планирование, мониторинг и оценку, выделяя дополнительные ресурсы на соотношение своих действий с динамикой конфликта.

Более того, целый ряд исследований убедительно доказывает, что процессы государство- и миростроительства отнюдь не всегда комплементарны³⁷. В случае, если помощь распределяется неравномерно, то это грозит усугублением имеющихся противоречий³⁸. Конфликтность может увеличиваться и в результате обострения соперничества между региональными и внерегиональными акторами, которые начинают бороться за влияние в государстве-реципиенте посредством оказания ему помощи – военной, финансовой, гуманитарной и т.д. Возникает своего рода порочный круг, вырваться из которого становится крайне сложно.

Риск увеличения уровня долговой нагрузки. Довольно часто – особенно в случае со странами со средним уровнем дохода – международные доноры предпочитают предоставлять помощь не на безвозмездной, а на возмездной основе. Хотя для соответствия критериям официальной помощи развитию (ОПР) займы должны предоставляться на более льготных условиях, нежели рыночные: их нужно возвращать, причем с процентами. В государствах, которые испытывают хронические финансовые проблемы, выплата

³⁵ Anderson M.B. Do No Harm: How Aid Can Support Peace Or War. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. 171 p.

³⁶ См. подробнее: Do No Harm Handbook. Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict // CDA Collaborative Learning Projects. November, 2004. URL: https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/aors/protection_mainstreaming/CLP_Do_No_Harm_Handbook_2004_EN.pdf

³⁷ См.: Grävingholt J., Gänzle S., Ziaja S. Policy Brief: Concepts of Peacebuilding and State Building – How Compatible Are They? // German Development Institute. 11.03.2009 URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/Peacebuilding_and_Statebuilding__Draft_11-03-09__01.pdf; Menochal A.R. State-Building for Peace: Navigating an Arena of Contradictions // Overseas Development Institute. August 2009. URL: <https://www.odi.org/publications/3673-state-building-peace-navigating-arena-contradictions>

³⁸ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

даже процентов, не говоря уже об основной части кредита, может представлять проблему, для решения которой государство вынуждено брать новые займы, попадая в долговую ловушку, единственным выходом из которой порой становится лишь дефолт. Зарубежные льготные кредиты никогда не являются главной причиной банкротства, но они могут ускорять негативные тенденции в стране-реципиенте, делая его подлинно неизбежным. Долгое время в центре внимания специалистов было обслуживание кредитов, предоставляемых Бреттон-Вудскими институтами в рамках помощи, ограниченной весьма жесткими условиями по части соблюдения фискальной дисциплины, проведения либеральных реформ и т.п. Укрепление позиций незападных доноров, в первую очередь, Китая, Турции, монархий Персидского Залива, Ирана, многократно усиливает этот риск. Помощь может предоставляться – тем же Китаем – формально без какого-либо вмешательства во внутренние дела, но на гораздо более жестких финансовых условиях и, например, в «связанной» форме, исключая возможность создания новых рабочих мест в стране-реципиенте. Невозможность же платить по счетам может обернуться уступками отдельных месторождений, объектов транспортной и портовой инфраструктуры и даже территорий.

Риски репутационного характера для государства-донора. Наиболее значимые репутационные риски для донора могут возникнуть вследствие реализации как фидуциарных рисков (масштабных коррупционных скандалов, сопряженных с нецелевым расходованием средств), так и рисков, связанных с угрозой жизни и безопасности граждан этой страны, непосредственно вовлеченных в реализацию помощи, а также выявлением случаев перенаправления помощи участникам вооруженного конфликта. Риски репутационного характера для донора возникают и из-за отсутствия зримых результатов от реализации отдельных проектов или же страновой программы в том или ином государстве-реципиенте. Прямым следствием материализации этих рисков может стать снижение объемов выделяемой помощи – в том числе и в результате сокращения объемов финансирования конкретному ведомству или структурному подразделению, реализующему проект. Это, в свою очередь, создает дополнительные контекстуальные риски, описанные выше. Будучи обеспокоенными в том числе своими карьерными соображениями лица, ответственные за оказание помощи, боясь такого рода репутационных издержек, могут уклоняться от рисков и не запускать подлинно трансформационные проекты.

Риски обострения межгосударственного соперничества. Международная помощь, даже гуманитарная, как уже говорилось, никогда не является чистой благотворительностью, поскольку направлена на реализацию тех или иных стратегических, имиджевых и экономических целей донора. Поскольку цели эти вступают в противоречие с целями других акторов, предоставление, увеличение/сокращение, блокирование, «связывание», «обусловливание» помощи нередко воспринимается даже дружественными государствами весьма болезненно, а в случае со стратегическими конкурентами и прямыми противниками и вовсе в штыки. Тем более это

характерно для периодов обострения межгосударственного соперничества. В последнее десятилетие международная помощь вновь рассматривается как инструмент борьбы за передел сфер влияния и служит дополнительным фактором ухудшения отношений между отдельными государствами (США и РФ, США и КНР, РФ и Турцией, Ираном и Саудовской Аравией, Катаром и ОАЭ и т.д.). Как следствие, повышается вероятность того, что доноры будут снижать стандарты оказания помощи, игнорируя другие контекстуальные, репутационные и программные риски, дабы не потерять влияние в той или иной стране, что, в свою очередь, будет создавать новые контекстуальные риски.

1.5. Стратегии управления рисками

Поскольку понятие риск применимо к самому широкому спектру областей, существует и универсальная классификация стадий управления рисками, зафиксированная в международном стандарте ISO 31000. В соответствии с ним процесс управления рисками делится на несколько ключевых этапов:

- выявление риска и оценка вероятности его реализации и масштаба последствий, определение максимально возможного убытка;
- выбор методов и инструментов управления выявленным риском;
- разработка риск-стратегии с целью снижения вероятности реализации риска и минимизации возможных негативных последствий;
- реализация риск-стратегии;
- оценка достигнутых результатов и корректировка риск-стратегии.

Спектр же возможных стратегий управления рисками достаточно ограничен. Ключевыми стратегиями являются: избегание рисков (прекращение рискованной деятельности), снижение рисков (осуществление действий, нацеленных на снижение вероятности или степени воздействия риска, – в том числе посредством их диверсификации), делегирование или страхование рисков (снижение риска через его трансферт третьей стороне), принятие риска (на основе анализа дивидендов и издержек). Никакая из этих стратегий не устраняет риски полностью, а потому встает вопрос о принятии остаточного риска. Более того, каждая из стратегий создает дополнительные риски³⁹.

В случае с международной помощью доноры будут по-разному отвечать даже на вопрос о том, стоит или не стоит оказывать помощь той или иной стране как раз в силу различий в восприятии рисков. В том случае, если решение помогать принято, нужно определиться с ключевыми параметрами вовлечения, как то: 1) объёмы помощи; 2) продолжительность реализации программ и проектов; 3) способ взаимодействия; 4) финансовые инструменты; 5) «связанность» – ограничения на круг потенциальных поставщиков

³⁹ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

товаров и услуг; 6) контрагент в стране-реципиенте; 7) условия предоставления; 8) приоритетные сектора. Это создает мириад возможных комбинаций контекстуальных, программных и репутационных рисков. Специалисты ODI обращают внимание на различия в том, какие риски гуманитарные доноры и организации, непосредственно доставляющие помощь, считают приоритетными и как они их балансируют⁴⁰. Такого рода различия могут служить источником новых рисков, в том числе и затруднять координацию усилий между донорами и диалог между звеньями в цепочке управления проектами.

Дополнительную сложность выбору, который приходится делать донору особенно в «хрупких государствах», придает отсутствие однозначно выигрышных вариантов, которые бы одновременно снижали все типы рисков и при этом максимизировали бы политико-стратегические и экономические дивиденды. Хотя гипотетически любая стратегия управления рисками должна быть нацелена на минимизацию приоритетных рисков с наибольшим масштабом воздействия и наибольшей вероятностью реализации, доноры часто игнорируют очевидные риск-факторы под влиянием «эгоистических» интересов.

В случае с оказанием помощи можно выделить три основные стратегии управления рисками:

1) Избегание рисков/отказ от риска – либо непредоставление помощи, либо акцент на минимизацию репутационных и программных рисков, что в целом соответствует так называемому стандартному подходу к взаимодействию с «проблемными реципиентами», не соответствующим принципам «надлежащего управления» в 1990-е гг., который характеризовался следующими признаками: 1) меньшие объемы помощи; 2) ориентация на проектный подход; 3) меньшие сроки вовлечения; 4) более узкий набор действий; 5) доведение помощи через НПО (в обход государства); 6) предоставление гуманитарной помощи и только потом переход к помощи развитию.

2) Трансферт рисков – реализуется посредством оказания помощи по многосторонней линии или в рамках «треугольных» партнерств, когда один донор финансирует проект в стране-бенефициаре, делегируя другому государству (партнеру), который обладает более релевантными компетенциям, его реализацию.

3) Профилактика/диверсификация рисков – состоит в одновременном использовании как можно большего числа различных инструментов оказания помощи – кредитов и грантов, прямой бюджетной поддержки и технической помощи, проектного финансирования, поддержки программ отдельных НПО в стране-реципиенте и т.д. Логика состоит в том, что каждому виду помощи соответствует определенная комбинация рисков, и оказание одного вида помощи должно частично компенсировать риски, создаваемые другим.

⁴⁰ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

Что касается принятия остаточного риска, то для каждого донора приемлемый уровень риска будет отличаться и зависеть и от ситуации в стране-реципиенте, и от политической и экономической конъюнктуры в самой стране-доноре, и от общего международного контекста.

Стратегии управления рисками в случае с гуманитарной помощью и помощью развитию существенно отличаются. Как справедливо отмечают специалисты ODI, «высокий уровень угрозы гражданскому населению в условиях кризиса как раз и является причиной для оказания гуманитарного содействия, и пороговые значения для риска изначально являются более высокими»⁴¹. Более того, отдельные представители гуманитарных организаций могут быть готовы пойти на риск, а организация в целом – нет. В отличие от сферы СМР, где принято оценивать риски вовлечения и реализации конкретной программы, в гуманитарной сфере, в первую очередь, рассматриваются риски, связанные с отказом от вовлечения. Более того, в случае с оказанием помощи развитию доноры склонные уделять большее внимание фидуциарным рискам, а гуманитарные организации – рискам, связанным с безопасностью⁴².

В западных странах-донорах фактора подотчётности перед налогоплательщиками и обеспечения отдачи от вложенных средств, а также все большая ориентация на управление по результатам предопределяют наличие явной склонности к выбору стратегии «избегания риска». К нему предрасполагает и нежелание значительного числа сотрудников соответствующих структур рисковать продвижением по карьерной лестнице⁴³.

В 2010 г. бывший глава Агентства США по международному развитию (далее – АМР США) Э. Натсиос жаловался на то, что агентства содействия развитию находятся под таким сильным и постоянным давлением в вопросах снижения риска, что это уже начало уменьшать эффект оказываемого ими воздействия, особенно в странах с низким институциональным потенциалом, высоким уровнем коррупции, дефицитом человеческого капитала и т.д.⁴⁴, в то время как программы зачастую с наиболее хорошо измеряемыми результатами носят наименее трансформационный характер⁴⁵. Осознание этого факта привело к постепенной смене парадигмы.

Первым признаком корректировки подходов стала публикация доклада ОЭСР⁴⁶, где утверждалась необходимость большей гибкости, адаптивно-

⁴¹ Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

⁴² Ibid. P. 5-6.

⁴³ Rocha Menocal A. It's a risky business. Aid and new approaches to political risk management // Overseas Development Institute. July 2013.
URL: <https://www.odi.org/publications/7550-its-risky-business-aid-and-new-approaches-political-risk-management>

⁴⁴ Natsios A. The Clash of the Counter-bureaucracy and Development // Center for Global Development. July 2010.
URL: www.cgdev.org/content/publications/detail/142427

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? // OECD. 2012.
URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/managing%20risks.pdf>

сти, инновационности, большей терпимости к неудачам и рассмотрения не только рисков, но и возможностей, в том числе упущенных. Отдельно следует упомянуть и Доклад о мировом развитии Всемирного банка 2014 г.⁴⁷, в котором было четко обозначено стремление перейти от избегания рисков (*risk aversion*) к информированному принятию (остаточного) риска (*informed risk taking*). Сегодня все большее число специалистов начинают отстаивать именно этот подход. Так, например, С. Додсуорт и Н. Чизмэн из университета Бирмингема, проведя исследование программ, реализуемых Вестминстерским фондом поддержки демократии, сделали три ключевых вывода:

- 1) не существует опций, полностью лишенных риска;
- 2) необходимо уделять приоритетное внимание различным «разменам» (*trade-offs*), исходя из того, что принятие рисков может принести дивиденды, но эти дивиденды будут сопряжены с издержками;
- 3) большие перспективы открывает портфельный подход к оценке риска, в рамках которого «инвестиции» рассматриваются не изолированно, а именно в связке друг с другом – тогда и высокорискованные программы воспринимаются как более приемлемые⁴⁸.

Ориентированность на принятие остаточного риска сегодня распространяется даже на оценку фидуциарных рисков⁴⁹. Вместо мониторинга и верификации всех без исключения элементов проекта в целях минимизации коррупции все чаще предлагается организовывать управление рисками на основе сопоставления дивидендов и издержек, определять ключевые риски с потенциально наибольшими издержками для достижения целей развития и смягчать именно их⁵⁰. Как считают специалисты Института имени Кристиана Микельсена, такой подход в условиях, когда от агентств помощи требуют отдачи от каждого потраченного доллара, может быть весьма полезным: «Если выявится нецелевое расходование средств, наличие таких процедур оценки рисков поможет доказать, что агентство имело серьезные обоснования для запуска рискованного проекта»⁵¹.

Важно и другое. Специалисты британского ODI при анализе гуманитарных рисков писали, что стратегии управления рисками, используемые одними акторами, могут оказывать воздействие на уровень оценки риска других акторов, вовлеченных в оказание помощи⁵². Это в полной мере применимо и к рискам, связанным с оказанием других видов помощи.

⁴⁷ World Bank. 2013. World Development Report 2014 : Risk and Opportunity—Managing Risk for Development. Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16092>

⁴⁸ Dodsworth S., Cheeseman N. How to take the right risks in international development // DevPolicy Blog. 06.04.2018. URL: <https://devpolicy.org/take-the-right-risks-in-international-development-20180406/>

⁴⁹ Why is corruption risk management so hard? Assessing current practices in development aid? // Chr. Michelsen Institute. U4 Brief. May 2016. URL: <https://www.cmi.no/publications/5819-why-is-corruption-risk-management-so-hard>

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Why is corruption risk management so hard? Assessing current practices in development aid? // Chr. Michelsen Institute. U4 Brief. May 2016. URL: <https://www.cmi.no/publications/5819-why-is-corruption-risk-management-so-hard>

⁵² Metcalfe V. et al. Risk in humanitarian action: towards a common approach? // Overseas Development Institute. February 2011. URL: <https://www.odi.org/publications/5463-risk-humanitarian-action-towards-common-approach>

Именно поэтому столь большое значение приобретает последняя стадия в стратегии управления рисками – «работа над ошибками», которая производится по результатам мониторинга и оценки результативности выбранной стратегии.

Представленная в данном разделе классификация рисков, связанных с оказанием международной помощи, и стратегий управления ими не претендует на то, чтобы быть единственно верной. Однако она позволяет структурировать многообразные фактические данные – и качественные, и количественные, – касающиеся оказания международной помощи на заданном временном отрезке. В последующих разделах эта типология будет апробирована на примере регионе БВСА после 2011 г.

2. Детерминанты оказания международной помощи странам БВСА (2011–2020)

2.1. Эндогенные риски

«Арабское пробуждение» 2011 г. стало закономерным итогом реализации тех рисков политико-институционального и социально-экономического развития, на которые многие годы указывали составители «Отчетов о человеческом развитии в арабских странах» (первый вышел в 2002 г.). Несменяемость элит, коррупция, отсутствие социальных лифтов, большая доля нетрудоустроенного населения в городах вследствие «молодежных бугров», характерных для этого региона – все эти риски создали условия для взрыва такой мощности, какого регион не знал уже очень давно. Ученые до сих пор спорят о том, какие причины были важнейшими, но тематический фокус доклада дает возможность подробно не освещать эти дебаты. Важнее то, какие надежды породило «арабское пробуждение» у внутренних, и, самое главное, внешних сил и, соответственно, какие риски оно создало или не смогло купировать, а какие, напротив, лишь усилило.

Достаточно наглядное представление о степени реализации рисков политического плана дает анализ положения стран БВСА в рейтинге «хрупких» государств, который составляется американским Фондом мира, начиная с 2006 г. Данный индекс рассчитывается на основе 12 индикаторов, объединенных в 4 кластера по 3 индикатора каждый:

- 1) *Индикаторы сплоченности* – индикаторы состояния сектора безопасности, раскола элит, уровня группового недовольства;
- 2) *Экономические индикаторы* – уровень экономического спада, степень неравномерности экономического развития, динамика «утечки мозгов»;
- 3) *Политические индикаторы* – степень легитимности государственной власти, качество государственных услуг, уровень соблюдения прав человека и верховенства закона;
- 4) *Социальные и межсекторальные индикаторы* (уровень демографической нагрузки; масштабы вынужденной миграции; наличие внешней интервенции)⁵³.

Методология составления рейтинга не лишена недостатков и активно критикуется в экспертном сообществе⁵⁴. Однако эти данные широко используются сотрудниками международных организаций и национальных агентств содействия развитию в государствах – членах КСР ОЭСР – и интересуют нас именно по этой причине.

⁵³ Подробнее о методологии составления Рейтинга хрупких государств см.: Methodoly // Fragile States Index. URL: <https://fragilestatesindex.org/methodology/>

⁵⁴ См., например: Glawion T. Handle with Care! A Qualitative Comparison of the Fragile States Index's Bottom Three Countries: Central African Republic, Somalia and South Sudan. [Development and Change], 2019, vol. 50, no. 2, pp. 277-300.

Таблица 1. Динамика изменения позиций получателей официальной помощи развитию в регионе БВСА в Рейтинге хрупких государств (2006-2020)

Реципиент ОПР	2006		2010		2015		2020		Разница с 2010г.
	место в рейтинге	балл	место в рейтинге	балл	место в рейтинге	балл	место в рейтинге	балл	
Северная Африка									
Алжир	72	77,8	71	81,3	67	79,6	71	74,6	-6,7
Египет	31	89,5	49	87,6	38	89,9	35	86,0	-1,6
Ливия	95	68,5	111	68,7	25	95,3	20	95,2	+26,5
Марокко	76	76,5	90	77,0	89	74,6	80	71,2	-5,8
Судан	1	112,3	3	111,8	4	111,5	8	104,8	-7,0
Тунис	100	65,4	118	67,5	86	75,7	95	68,1	+0,6
Ближний Восток									
Иордания	74	77,0	90	77,0	81	76,9	67	75,4	-1,6
Ирак	4	109,0	7	107,3	12	104,4	17	95,9	-11,4
Йемен	16	96,6	15	100,0	7	108,2	1	112,4	+12,4
Ливан	65	80,5	34	90,9	40	88,1	40	84,7	-6,2
Палестинские территории	67	79,4	54	84,6	68	79,4	69	75,1	+7,1
Сирия	33	88,6	48	87,9	9	107,8	4	110,7	+22,8

Источник: Fund of Peace // Fragile States Index 2006-2020. URL: <https://fragilestatesindex.org>.

С 2010 г. 7 арабских стран укрепили свои позиции в данном антирейтинге, но весьма незначительно, в то время как рейтинг 5 реципиентов – Ливия, Тунис, Йемен, Палестинские территории и Сирия – существенно ухудшился. Наиболее неблагоприятная динамика наблюдалась в Сирии и Ливии, но на верхней строчке в последние годы прочно обосновался Йемен, где ситуация на момент начала «арабского пробуждения» былакратно хуже.

В качестве ключевых нереализованных возможностей в политико-институциональном плане можно обозначить: демократический транзит, обновление элит, повышение эффективности государственного управления в целом и снижение уровня коррупции, в частности, проведение реформ сектора безопасности и судебных систем, снижение уровня конфликтности в обществе, укрепление монополии государств на легитимное насилие.

В политическом плане надежды многих арабов, вышедших на улицы в 2011 г., были связаны с обновлением элит, перераспределением ресурсов, которые слишком долго находились в руках одних и тех же правителей и

лояльных им групп (в каждой стране провластные коалиции имели свои особенности). При этом отнюдь не все протестующие выступали именно за демократизацию, в ее западной трактовке. Исламистские силы, которым симпатизировала часть оппозиционных сил, предполагали строить общество на куда более жестких принципах, чем авторитарные режимы Зин аль-Абидина бен Али, Хосни Мубарака, Муаммара Каддафи, Башара Асада или Али Абдаллы Салеха.

Как бы то ни было, в короткие сроки правящие режимы в целом ряде стран региона оказались перед реальной угрозой свержения. Она реализовалась в Тунисе, Египте, Ливии и Йемене и не реализовалась в Сирии, где противостояние власти и оппозиции быстро приобрело вооруженное измерение с высоким уровнем внешнего вмешательства. В результате этих событий пропорция жителей, живущих в странах БВСА, затронутых конфликтом существенно выросла: если в 2010 г. она составляла 81 из 357 млн, то в 2018 г. – уже 155 из 423 млн⁵⁵. В случае, если текущие конфликты не будут урегулированы, а демографические тенденции сохранятся, к 2030 г. этот показатель может достичь 207 из 521 млн человек (т.е. 40% от совокупного населения арабских стран)⁵⁶.

В Марокко и Иордании монархические режимы смогли провести реформы – пусть и не подлинно трансформационные, которые удовлетворили чаяния вышедших на улицы людей. Однако это не устранило полностью внутренние риски, уровень которых остается весьма высок.

Однако «арабская весна» оказалась невероятно скоротечной. Свержение находившихся у власти в течение десятилетий правителей в ряде стран расчистило политическое пространство для исламистских сил, чьи представители смогли одержать победу на первых постреволюционных выборах в Египте и в Тунисе. Это создало новый баланс сил, который, по крайней мере, в Египте в итоге оказался неприемлемым для главной силы в стране – армии. Командование вооруженных сил инициировало летом 2013 г. свержение президента Мухаммеда Мурси – председателя Партии свободы и справедливости, политического крыла египетских Братьев-мусульман (организация признана террористической, ее деятельность запрещена на территории РФ), что проложило путь к возникновению нового авторитарного режима во главе с Абдельфаттахом ас-Сиси, в отдельных компонентах напоминающего режим свергнутого в 2011 г. Хосни Мубарака.

Сколько-нибудь радикального обновления элит не произошло и в Марокко, и в Иордании, не говоря уже о таких странах, как Ливан и Ирак, которые на тот момент турбулентность обошла стороной. Государства же затронутые конфликтом пошли разными путями. В Ливии произошел слом системы – сторонники режима М.Каддафи либо физически были устранены, либо на

⁵⁵ Abdellatif A., Pagliani P., Hsu E. Arab Human Development Report Research Paper. Leaving No One Behind. Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries // The United Nations Development Programme Regional Bureau for Arab States (RBAS). 2019. URL: http://www.arab-hdr.org/UNDP_Citizenship_and_SDGs_report_web.pdf

⁵⁶ Ibid. P. 3.

долгое время оказались лишены возможностей реально влиять на положение дел в стране. На первый план вышли разнообразные милиции, радикальные исламистские группировки. Из пучины междоусобицы Ливия не может выбраться до сих пор, несмотря на все усилия мирового сообщества. В Йемене революция 2011 г., приведшая к свержению президента Салеха, создала предпосылки для начала восстания хуситов и кровопролитной гражданской войны с высоким уровнем международного участия. Пожалуй, сложнее всего кратко охарактеризовать ситуацию в Сирии: с одной стороны, режим Б. Асада существенно не обновился – президент и сегодня на подконтрольных правительству территориях опирается почти на те же силы, что и в 2011 г., хотя общий уровень его поддержки за эти годы заметно снизился. В Заевфратье же, в провинции Идлиб и территориях на северо-западе Сирийской Арабской Республики (САР), по сути, контролируемых Турцией, власть сменилась, но описать эти изменения в категориях «демократизации» невозможно, хотя ряд зарубежных экспертов усматривают в деятельности местных советов в Заевфратье прообраз будущей «демократической Сирии».

Весьма рельефно проявляют себя и факторы риска, связанные с коррупцией. Торговец фруктами Мухаммед Буазизи из города Сиди-Бу-Зид совершил самоубийство, заставившее арабский мир пробудиться от летаргического сна, в знак протеста против полицейского произвола, но ситуация с тех пор не сильно изменилась к лучшему. В 2015–2016 гг., по данным Глобального барометра коррупции, составляемого *Transparency International*, на БВСА наблюдался самый высокий уровень взяточничества: около 30% респондентов указывали, что им приходилось хотя бы единожды давать взятку чиновнику в течение года. Индекс восприятия коррупции 2018 г. подтверждал, что эта проблема продолжает носить системный характер⁵⁷ в большинстве стран региона – особенно в таких странах как Ливан, Ирак, Сирия, а также Египет.

Последняя версия Глобального барометра коррупции, посвященного непосредственно БВСА, рисует поистине удручающую картину: более 65% респондентов считает, что уровень коррупции растет и только 12% – что снижается, 19% опрошенных считают, что он остается на том же уровне. Большинство респондентов (66%) убеждены в том, что их правительство не делает достаточно для решения проблемы, удовлетворены темпами прогресса лишь 28%, а 44% опрошенных считают, что депутаты и чиновники в массе своей коррумпированы. Крайне показательно, что с наибольшей вероятностью взяточничества ожидают от представителей органов правопорядка⁵⁸. Указанный опрос проводился в 6 странах, и наихудшие показатели выявлялись в Судане, Ливане, а также Тунисе – единственном государстве, осуществившем демократический транзит, и лишь немногим

⁵⁷ Will Rampant Corruption Spark an Arab Autumn // Transparency International. 24.10.2019. URL: <https://www.transparency.org/en/news/will-rampant-corruption-spark-an-arab-autumn#>

⁵⁸ Global Corruption Barometer. Middle East & North Africa 2019. Citizens' Views and Experiences of Corruption // Transparency International. 2019. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_MENA_Report_EN.pdf

лучше в Палестине, Марокко и Иордании. Каждому пятому респонденту приходилось платить взятку за получение госуслуг, а в Иордании, Ливане и Палестине – более трети приходилось подключать еще и личные связи, причем половине, людей их использовавших, все равно приходилось давать взятку⁵⁹. Пожалуй, лучшим свидетельством масштаба, который приобрела проблема коррупции в регионе, стали выступления 2019 г., прокатившиеся по Ближнему Востоку, в ходе которых ее искоренение стало одним из главных лозунгов.

Дестабилизация обстановки создала условия и для усиления радикальных джихадистских группировок. Данный риск в полной мере реализовался в территориальной экспансии террористической группировки «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ/ИГ, организация признана террористической, ее деятельность запрещена в РФ), которой удалось к лету 2014 г. захватить значительную часть территорий Сирии и Ирака и провозгласить на них халифат. Беспрецедентный всплеск джихадистской активности создал угрозу не только для сопредельных государств, но и для стран Северной Африки (в первую очередь, Туниса и Марокко), которые столкнулись либо с массовым присоединением их граждан к ИГ в Междуречье, либо с усилением присягнувших к ней на верность группировок на собственной территории (в первую очередь, Ливия и Египет). В результате беспрецедентного напряжения сил региональных и внерегиональных акторов за 4 года ИГ удалось победить. Регион отступил от края пропасти, и риск создания общерегионального халифата не реализовался. Но спящие ячейки ИГ продолжают действовать и в Сирии, и в Ираке, оставаясь фактором, определяющим действия внешних сил. Ситуация с террористической активностью остается крайне сложной: по данным Глобального индекса терроризма, 5 стран региона в 2018 г. входили в топ-20 по числу атак и жертв терактов: Ирак (2-е место), Сирия (4-е), Йемен (8-е), Египет (11-е) и Ливия (20-е)⁶⁰.

Что касается социально-экономических рисков, то многие жители арабского мира, выйдившие на протесты в 2011 г., рассчитывали, что смена режимов повысит темпы роста, снизит неравенство, создаст новые рабочие места, укрепит продовольственную безопасность. Однако этим надеждам не суждено было реализоваться – достаточно посмотреть на изменения индекса социально-экономического развития⁶¹, рассчитываемого Программой развития ООН с 1990 г. (Табл. 2).

В целом в БВСА после «арабского пробуждения» наблюдается отрицатель-

⁵⁹ Global Corruption Barometer. Middle East & North Africa 2019. Citizens' Views and Experiences of Corruption // Transparency International. 2019. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_MENA_Report_EN.pdf

⁶⁰ Global Terrorism Index 2019. Measuring Impact of Terrorism // Institute of Economics and Peace. 2019. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>

⁶¹ Индекс человеческого развития (до 2013 г. – Индекс развития человеческого потенциала) – интегральный показатель, разработанный в 1990 г. группой экономистов во главе с пакистанцем Махбубом-уль-Хаком, рассчитываемый ежегодно и объединяющий результаты измерения уровня жизни (ВНД на душу населения по паритету покупательной способности в долларах США), грамотности (среднее количество лет, потраченных на обучение) и ожидаемой продолжительности обучения, а также долголетия (ожидаемая продолжительность жизни). В зависимости от значения индекса человеческого развития страны принято классифицировать по уровню развития: очень высокий, высокий, средний или низкий уровень.

Таблица 2. Индекс человеческого развития реципиентов ОПР в регионе БВСА (2000–2018 гг.)

Позиция в рейтинге (2018)	Реципиент ОПР	Годы				Разница за 2013–2018 гг.
		2000	2010	2015	2018	
Высокий уровень человеческого развития						
82	Алжир	0,646	0,730	0,751	0,759	–1
91	Тунис	0,653	0,717	0,731	0,739	3
93	Ливан	Нет данных	0,751	0,728	0,730	–6
102	Иордания	0,702	0,728	0,721	0,723	–6
110	Ливия	0,728	0,757	0,691	0,708	–9
116	Египет	0,611	0,666	0,690	0,700	–2
Средний уровень человеческого развития						
119	Палестинские территории	Нет данных	0,671	0,685	0,690	–5
120	Ирак	0,608	0,652	0,665	0,689	–1
121	Марокко	0,531	0,618	0,660	0,676	2
Низкий уровень человеческого развития						
154	Сирия	0,590	0,644	0,540	0,549	–14
168	Судан	0,403	0,471	0,501	0,507	1
177	Йемен	0,432	0,499	0,493	0,463	–18

Источник: Human Development Report 2019 // United Nations Development Programme (UNDP).
URL: <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> (accessed: 15.04.2020).

ная динамика. Из 12 стран свои позиции за последние 5 лет (2013–2018) укрепили лишь четыре: Алжир (+1), Марокко (+2), Тунис (+3) и Судан (+1). Все остальные позиции потеряли, причем наиболее заметным падение было в трех странах, охваченных конфликтами: Ливии (–9), Сирии (–14) и Йемене (–18).

Хорошей иллюстрацией глубины проблем региона могут служить показатели неравенства. Долгое время считалось, что уровень неравенства в регионе не такой уж и высокий («загадка арабского неравенства»⁶²). При этом он пусть и крайне медленно, но снижался с 1990-х гг., хотя «арабская весна» заставила переоценить степень благоприятности данной динамики. Однако в 2010-е гг. тренд развернулся. По состоянию на 2016 г., 10% населения БВСА концент-

⁶² Ianchovichina E. et al. Inequality, Uprisings, and Conflict in the Arab World. Middle East and North Africa // Economic Monitor. World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22711/9781464807350.pdf>

рировали в своих руках 61% богатств – на 7% больше, чем в странах Африки южнее Сахары⁶³, а верхние 1% – 25% всех богатств, в то время как на нижние 50% – приходилось менее 10%. Ближний Восток сегодня относится к регионам с «экстремально высоким уровнем неравенства» наряду с Бразилией и Южной Африкой⁶⁴. Такие высокие цифры объясняются высоким уровнем концентрации богатства в нефтедобывающих странах Персидского залива (на которые в 2016 г. приходилось 42% доходов и лишь 15% населения)⁶⁵, но последние данные показывают, что уровень неравенства внутри арабских стран столь же высок, и тому есть свои причины.

На момент начала «арабского пробуждения» БВСА был единственным регионом мира, где безработица в среднем превышала 10%, а безработица среди молодежи – 20%. Данная ситуация была вызвана не только особенностями демографического развития («молодежными буграми»), но и такими факторами как отсутствие рабочих мест, соответствующих уровню образования, получаемого молодежью (существенно выросшего в течение 2000-е гг.), слишком большая доля госсектора в экономике в ряде стран и т.п.⁶⁶ Дестабилизация обстановки в результате «арабского пробуждения» и начало вооруженных конфликтов еще более усугубили ситуацию. Не исправило ее и утверждение рядом стран стратегий молодежной политики⁶⁷. За исключением Ливана, безработица в арабских странах, получающих международную помощь, сохраняется в пределах 20-30%, а на Палестинских территориях и в Ливии существенно превышает этот показатель – 41,6% и 50,9% соответственно⁶⁸. При этом даже те, кто формально трудоустроены, зачастую вынуждены жить в крайне сложных условиях, что подпитывает конфликтный потенциал.

Отдельного внимания заслуживают многомерные риски, связанные с угрозами водной и продовольственной безопасности. В БВСА наблюдается критический высокий уровень водного дефицита, который имеет ярко выраженное экономическое измерение. Цена на пресную воду в регионе составляет около 35% от стоимости ее производства, а опресненную морскую воду – лишь 10%, разница субсидируется государством, на что, по оценкам специалистам, ежегодно тратится до 2% регионального ВВП⁶⁹.

⁶³ World Inequality Report 2018 // World Inequality Lab.
URL: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

⁶⁴ Ibid. P. 74.

⁶⁵ Принципиально важно, что приблизительно те же цифры наблюдаются, если исключить из уравнения Турцию и нефтедобывающие страны Залива. См.: World Inequality Report 2018 // World Inequality Lab.
URL: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

⁶⁶ Ahmed M. et al. Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges // International Monetary Fund. 2012. URL: <https://www.imf.org/external/np/vcl/2012/061312.htm?id=186569>

⁶⁷ Kabbani M. Youth employment in the Middle East and North Africa: Revisiting and reframing the challenge // Brookings Institution. February 2019. URL: <https://www.brookings.edu/research/youth-employment-in-the-middle-east-and-north-africa-revisiting-and-reframing-the-challenge/>

⁶⁸ International Labour Organisation. ILOSTAT database // World Bank.
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?end=2020&start=2005>

⁶⁹ Karasapan O. Striving for Water and Food Security // The Cairo Review of Global Affairs. 2020.
URL: <https://www.thecairoreview.com/essays/striving-for-water-and-food-security/>

Ситуацию усугубляет изменение климата, а также бурный демографический рост и неконтролируемая урбанизация. Сельское хозяйство приходит в упадок, обостряя проблемы обеспеченности продовольствием и субсидирования цен на продукты питания, которые не раз продуцировали масштабные политические риски. Страны БВСА в обозримом будущем останутся в числе крупнейших импортеров зерна, причем большинство из них будут удовлетворять спрос за счет импортных поставок наполовину⁷⁰. По оценкам ФАО, по состоянию на 2019 г., порядка 55 млн человек (то есть около 13,2% населения региона) страдают от недоедания. Катастрофически низкий уровень продовольственной безопасности в регионе является в том числе и следствием ухудшения гуманитарной ситуации.

Пожалуй, ни в одной другой сфере риски, порожденные «арабским пробуждением», не реализовали себя в такой степени, как в гуманитарной. По сравнению с 2011 г. число лиц, вызывающих беспокойство (*people of concern*), к которым Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) относит беженцев, лиц, ищущих убежище, внутренне перемещенных лиц, репатриантов и лиц без гражданства, выросло на порядок. В 2019 г. их общее количество оценивалось в 18,6 млн человек, и это не считая палестинских беженцев. Хотя в регионе БВСА проживает лишь 4,5% мирового населения, его доля в численности «лиц, вызывающих беспокойство» составляет порядка 21,5%.

Сирия, Судан и Йемен входят в мировой топ-10 по числу перемещенных лиц, которые включают и беженцев, и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). В свою очередь Ливан и Иордания находятся в списке стран-лидеров по числу принимаемых беженцев, занимая 8-е и 10-е места соответственно. При этом в Ливане наблюдается наивысший показатель концентрации беженцев в мире (156 беженцев на 1000 человек), а Иордания занимает 2-е место (72 беженца на 1000 человек), если учитывать не только беженцев (по классификации УВКБ ООН), но и палестинцев (в соответствии с классификацией БАПОР), число которых в этих двух странах составляет почти 0,5 и 2,3 млн человек соответственно. Однако число вынужденных переселенцев не исчерпывает в полной мере негативный эффект вооруженных конфликтов. По оценкам Всемирного банка, в Сирии от них напрямую пострадало около 90% населения, в Йемене и Ираке – около 55%, в Ливии – около 10%⁷¹. По состоянию на конец 2019 г., в регионе около 57 млн человек нуждались в гуманитарной помощи.

Наибольший вклад в ухудшение гуманитарной ситуации внесли конфликты в Сирии и Йемене. Из 23 млн сирийцев, проживавших в САР в начале 2011 г., около 12 млн были вынуждены покинуть свой дом. Половина нашла убежище в других районах страны, 6 млн – покинули ее территорию. Из них около 5 млн осело в Турции, Ливане, Иордании и Ираке и еще более 1,1 млн

⁷⁰ Karasapan O. Middle East Food Security Amid the COVID-19 Pandemic // Brookings Institution. 14.07.2020.
URL: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/14/middle-east-food-security-amid-the-covid-19-pandemic/>

⁷¹ Global Spread of Conflict by Country and Population // World Bank.
URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/spread-conflict-data>

сирийцев – в странах ЕС, из них 800 тысяч в Германии. Тысячи сирийцев приняли США, Россия и ряд других стран. Несмотря на окончание активных боевых действий на большей части территории САР, беженцы в первую очередь по политическим причинам и по соображениям безопасности, не спешат возвращаться в свои дома (Табл. 3).

Таблица 3. Распределение сирийских беженцев по странам БВСА (по состоянию на декабрь 2020 г.)

Страна пребывания	Источник данных	Дата получения данных	Численность беженцев	Доля в общем числе сирийских беженцев в странах региона (%)
Турция	Правительство Турции	02.12.2020	3 641 503	65,2
Ливан	УВКБ ООН	30.09.2020	879 529	15,7
Иордания	УВКБ ООН	04.11.2020	661 997	11,8
Ирак	УВКБ ООН	30.11.2020	241 682	4,3
Египет	УВКБ ООН	30.10.2020	130 187	2,3
Другие страны Северной Африки	УВКБ ООН	31.01.2020	31 657	0,6
Всего		02.12.2020	5 586 461	100%

Источник: Syria Regional Refugee Response // United Nations High Commissioner for Refugees.
URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

Гуманитарная катастрофа колоссального масштаба имела место в Йемене. После того как в 2014 г. хуситы захватили столицу Сану, заставив правительство во главе с президентом Абд-Рабу Мансуром Хади бежать в Саудовскую Аравию, та, в свою очередь, создала коалицию с другими государствами Персидского Залива, которая при логистической поддержке со стороны стран Запада начала массированные бомбардировки контролируемых хуситами территорий. Они привели к массовым разрушениям инфраструктуры, проблемам с обеспечением населения водой и продовольствием и породили кризис, жертвами которого, по последним оценкам, стали более 100 тыс. человек⁷², из которых только в 2019 г. – около 20 тыс. В общей сложности с марта 2015 г. ВПЛ в Йемене стали 3,65 млн человек (из них 66,5 тыс. семей – в 2019 г.), более 80% оставались за пределами мест своего постоянного проживания более года, при этом смогли вернуться – лишь 1,28 млн. Сегодня в помощи в Йемене нуждается 24,1 млн человек, т.е. подавляющая часть населения⁷³.

⁷² More than 100,000 people killed in Yemen war, says new report // Middle East Eye. 31.10.2019.
URL: <https://www.middleeasteye.net/news/over-100000-killed-yemen-war-says-new-report>

⁷³ Yemen Operation Update // United Nations High Commissioner for Refugees.
URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/79011>

Гуманитарный кризис вследствие территориальной экспансии ИГ поразил и Ирак, где численность ВПЛ на пике превышала 3 млн человек. На данный момент большая часть иракцев уже вернулась в свои дома, но около 300 тыс. человек остаются во временных лагерях, а еще 150 тыс. человек – в различных неформальных поселениях⁷⁴.

В 2020 г. гуманитарную ситуацию в регионе усугубила пандемия коронавируса *SARS-CoV-2*. По официальным данным, к началу октября 2020 г. им заразилось порядка 1,5 млн человек в странах БВСА (включая государства Персидского Залива), более 28 тыс. человек умерло, хотя полной картины эти данные не дают – особенно по странам, затронутым конфликтами. Из стран-реципиентов пандемия в наибольшей степени затронула Ирак (577 тыс. зараженных, 12,6 тыс. смертей – по состоянию на середину декабря 2020 г.), Марокко (404 тыс. зараженных, 6,7 тыс. смертей), Иорданию (265 тыс. зараженных, почти 3,5 тыс. смертей) и Египет (123 тыс. зараженных, почти 7 тыс. смертей).

Однако не менее значимым представляется и масштаб воздействия на монархии Персидского залива (Саудовская Аравия – 360 тыс. зараженных, 6,1 тыс. смертей; Катар – 141 тыс. зараженных, 241 смерть; Кувейт – 147 тыс. зараженных, 913 смертей, ОАЭ – 187 тыс. зараженных, 622 смерти). Эти страны являются основным источником инвестиций, льготной поддержки, а также денежных переводов трудовых мигрантов. В связи с этим замедление темпов развития их экономики, в том числе в результате падения цен на энергоносители (которые до сих пор остаются на уровне ниже того, который был до эпидемии), так или иначе, ощутят на себе и все остальные государства БВСА. Так, большая часть потерь рабочих мест среди йеменцев в 2020 г. пришлось на те 1,6 млн человек, которые работают в Саудовской Аравии и на которые приходится 61% от всего объема денежных переводов, поступающих по официальным каналам (около 3,7 млрд долл.⁷⁵).

По предварительным оценкам Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА ООН), региональный ВВП в 2020 г. сократится на 5,7%, а в странах, затронутых вооруженным конфликтом, – до 13%, что составит более 150 млрд долл.⁷⁶ Под ударом окажутся наиболее уязвимые группы населения – количество бедных вырастет на 14,3 млн человек. Международный валютный фонд (МВФ) прогнозирует для региона наименьшие темпы роста за 50 (!) лет⁷⁷. Безработица вырастет на 1,2%, и только в 2020 г.

⁷⁴ Iraq CCQM Overview // United Nations High Commissioner for Refugees.
URL: https://data2.unhcr.org/en/situations/iraq_ccqm

⁷⁵ Craig I. In Yemen, families suffer as COVID-19 dries up money from abroad // The New Humanitarian. 16.06.2020.
URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/06/16/Coronavirus-Yemen-economy-remittances>

⁷⁶ Policy Brief: The Impact of COVID-19 on the Arab Region An Opportunity to Build Back Better // The United Nations.
URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid-19_and_arab_states_english_version_july_2020.pdf

⁷⁷ Regional Economic Outlook Update: Middle East and Central Asia // International Monetary Fund.
URL: <https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/07/13/regional-economic-outlook-update-menap-cca>

работу потеряет около 1,7 млн человек⁷⁸. Потребности стран БВСА в дополнительной помощи на 2020 г. были оценены ООН в 2,38 млрд долл., что составляет более 1/5 от глобального объема помощи на борьбу с пандемией в 10,2 млрд долл. Среднесрочные же и долгосрочные последствия пандемии пока и вовсе не поддаются измерению.

Кроме того, Ближний Восток остается зоной, где могут материализоваться крайне маловероятные, но исключительно деструктивные риски. Ярчайшей их иллюстрацией стал взрыв 2750 тонн аммиачной селитры в порту Бейрута 4 августа 2020 г. – один из мощнейших неядерных взрывов в мировой истории. Он унес жизни более 170 человек, покалечил несколько тысяч и около 300 тыс. жителей ливанской столицы оставил без крова, а также создал условия для дальнейшего распространения коронавируса. Масштаб ущерба был оценен в 15 млрд долл. – этих средств в самом Ливане, где госдолг составляет более 170 процентов от ВВП, естественно, нет.

Справедливости ради, отметим, что в указанный период не реализовались не только возможности, но и весьма серьезные риски, которые в определенный момент рассматривались экспертами в качестве высоковероятных. К ним, в частности, можно отнести угрозу возникновения общерегиональной, межгосударственной войны, неконтролируемой эскалации религиозно мотивированного насилия, а также распада государств. Ни одно из государств не перестало формально существовать, хотя вопрос восстановления единой власти в Ливии, Сирии и Йемене потребует гигантского напряжения усилий внутренних и внешних акторов.

При наличии столь большого числа рисков крайне важно понять, каким образом сами жители арабских стран оценивают те вызовы, которые стоят перед их странами. В этом плане большой интерес представляют результаты опроса общественного мнения, проведенного *Arab News* и Арабским стратегическим форумом в 2019 г., в котором приняли участие более 3000 респондентов в 18 странах (кроме Сирии), которых спросили, какие проблемы они считают наиболее насущными.

Три первых места занимают коррупция, безработица и угрозы возможной вынужденной миграции из страны, что говорит о комплексном характере вызовов, стоящих перед государствами региона. Это усложняет задачу международным донорам, которые, впрочем, воспринимали происходящее в регионе не только с учетом рисков развития для самих арабских стран, но и через призму своих эгоистических интересов, подвергшихся в 2010-е гг. существенной трансформации.

2.2. Экзогенные риски

Дестабилизация обстановки в БВСА в начале 2010-х гг. поставила международных доноров, привыкших на протяжении десятилетий к взаимодей-

⁷⁸ Covid-19 Economic Cost to Arab Region // The United Nations Economic and Social Commission for West Asia.
URL: <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/escwa-covid-19-economic-cost-arab-region-en.pdf>

Таблица 4. Восприятие наиболее насущных вызовов в арабских странах (по данным опроса общественного мнения, проведенного *Arab News* и Арабским стратегическим форумом в 2019 г.) (% от общего числа респондентов)

	Алжир, Египет, Иордания, Марокко, Тунис	Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия	Ирак, Ливан, Ливия, Палестинские территории, Сирия, Йемен, Судан	В целом по региону
Экстремизм	6	10	7	7
Религиозные противоречия	3	12	20	9
Безработица	48	44	28	42
Политические разногласия	16	11	23	17
Экономические вызовы	28	29	27	28
Западное вмешательство	12	15	24	16
Коррупция	63	38	55	57
Миграция из страны	14	7	16	43
Приток беженцев	5	12	3	6
Нехватка ресурсов	9	7	9	9
Отсутствие доверия к правительству	38	16	24	31
Усиление религиозных политических партий	5	6	9	15
Отход от религии	18	19	9	15
Предпочли не высказываться	5	13	6	7

Источник: Khamis J. Arabs fed up with corruption, survey suggests // Arab News. 09.12.2019.

URL: <https://www.arabnews.com/node/1596116/middle-east>

ствию с одними и теми же режимами, перед необходимостью заново определять приоритеты своей активности. С одной стороны, выбор определялся характером восприятия как новых вызовов, так и тех рисков, которые были известны уже долгое время, но которым внешние акторы предпочитали не придавать значения, отдавая приоритет обеспечению безопасности и стабильности. С другой – конъюнктурой, сложившейся в самих странах-донорах и в международных отношениях – как на региональном, так и на глобальном уровнях.

Изменение политического ландшафта региона произошло в специфический с точки зрения эволюции мирового порядка момент, когда внешняя политика глобального лидера подверглась трансформации. Администрация

Б. Обамы явно дала понять – еще до «арабского пробуждения», что главным объектом приложения усилий США будет уже не Ближний Восток, а Азиатско-Тихоокеанский регион. Это, в свою очередь, дало стимул региональным акторам – в первую очередь, Турции и странам Персидского Залива, а также Ирану, к проведению более активной политики в регионе. К этому предрасполагал и бурный рост экономических возможностей и интенсификация деятельности по оказанию международной помощи, которая имел место почти во всех данных странах в течение 2000-х гг.⁷⁹ Так, например, совокупная доля помощи от трех ключевых арабских доноров – Кувейта, Саудовской Аравии и ОАЭ, а также от помощи стран-членов КСР ОЭСР выросла с 2,8% в 2004-2007 гг. до 4,0% в кризисные и посткризисные годы (2008-2010).⁸⁰ В 2010-е гг. эта тенденция стала еще более заметной – и особенно после прихода к власти в США администрации Д. Трампа. Последний неоднократно обещал сократить масштабы американского участия в делах Ближнего Востока, доказывая это определенными действиями, в частности, в Сирии. Импульсивные шаги 45-го президента США впрочем, не встречали понимания у профильных министерств – Госдепартамента и особенно Министерства обороны – и нередко обращались вспять.

Специфическое сочетание внешних и внутренних факторов предопределяло и позицию европейских стран. С одной стороны, для стран ЕС поддержка демократического транзита была одним из ключевых направлений их донорской активности, начиная с «бархатных революций» в странах Центральной и Восточной Европы, и воплощала общие принципы внешней политики, а значит, требовала полноценного включения в формирование нового Ближнего Востока. С другой стороны, в 2010-е гг. во многих европейских странах произошел рост правого популизма – на фоне ухудшения экономической конъюнктуры и увеличения потоков миграции на континент – в том числе и из стран Ближнего Востока. Это потребовало от властей европейских стран мер противодействия увеличению притоку беженцев. Одним из средств решения проблемы ими виделось улучшение условий для развития в странах исхода мигрантов и сопредельных государствах. Данный импульс сохраняет свою значимость в политике европейских доноров и поныне.

Говоря о роли геополитических и геоэкономических факторов, следует отдельно обратить внимание на логику взаимоотношений России с внешним миром в рассматриваемый период, которая проецировалась и на региональную политику. «Арабское пробуждение» пришлось на президентство Д.А. Медведева и способствовало ускоренному завершению «перезагрузки» в американо-российских отношениях, которая принесла целый ряд результатов и в военно-стратегической сфере (подписание ДСНВ весной 2010 г.), и в решении наиболее острых – для США – региональных проблем (поддержка Москвой введения международных санкций в отношении Ирана, согласие РФ

⁷⁹ См.: Xiaoli Guo. Turkey's International Humanitarian Assistance during the AKP Era: Key Actors, Concepts and Motivations. [Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies]. 2020, vol. 14, no. 1, pp. 121-140.

⁸⁰ Rouis M., Shomakmadova O. Arab Aid on the Rise 2001-2016 // World Bank. February 2018.
URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/665001519755362396/pdf/123735-BRI-PUBLIC-QN-163.pdf>

на организацию транзита грузов в/из Афганистана через ее территорию по «северному маршруту» и т.д.). Именно в этих условиях российское руководство приняло решение не блокировать принятие резолюции СБ ООН №1973 по Ливии, санкционировавшей создание беспилотных зон над ее территорией, «любые действия по защите мирных жителей и населенных ими территорий» и «заморозку активов ливийского руководства». Однако откровенный выход США и их ближайших союзников по НАТО за рамки предусмотренного ей мандата, проложивший путь к свержению М. Каддафи и жестокой расправе с ним, запустил цепочку событий, обозначивших начало новых «заморожков» в российско-американских отношениях, которые стали заметно ухудшаться после событий на Болотной площади и введения закона Магнитского. Окончательный надлом произошел на фоне «украинского кризиса».

Все эти события нашли отражение в бескомпромиссной позиции РФ по Сирии – ее стремления не допустить повторения «ливийского сценария» через блокирование соответствующих резолюций в СБ ООН и особенно в мерах по противодействию ИГ – сначала создания совместного с Сирией, Ираном и Ираком информационного центра для координации борьбы с ним, а затем и проведения полноценной военной операции, начатой по просьбе правительства Сирии в сентябре 2015 г. Последняя стала в том числе и способом продемонстрировать сохранение Россией, несмотря на попытки ее изолировать, особую роль в мировых делах. В том же контексте следует воспринимать и налаживание РФ сотрудничества с Египтом при президенте А.Ф. ас-Сиси – нередко в пику администрации Б. Обамы, чьи отношения с ним выстраивались крайне сложно, и в политике РФ в Ливии. Другими словами, общая логика развития глобального геополитического соперничества объективно подталкивала Россию к наращиванию своего присутствия на Ближнем Востоке, в том числе и с использованием инструментов международной помощи. Эта взаимозависимость региональных и глобальных факторов в российской политике сохраняется до сих пор, и, вероятнее всего, только усилится в ближайшие годы.

В рассматриваемый период произошло и наращивание донорского потенциала Китая, обусловленное расширением его экономических возможностей и повышением готовности использовать их для обеспечения своих политических интересов – не только по периметру своих границ, но и в более отдаленных регионах. Запуск КНР инициативы «Один пояс – один путь» в 2013 г., частично затрагивающей и страны Ближнего Востока, заставил Поднебесную активизироваться не только в странах Персидского Залива, но и в Ираке, Египте и Ливане.

Совокупность обозначенных выше внутренних и внешних факторов определяла не только объемы, но и структуру, и иерархию доноров, а также их специфические риск-стратегии и готовность к координации усилий по митигированию ключевых рисков.

3. Карта помощи арабским странам БВСА как отражение различий в оценках рисков

3.1. Объемы и структура помощи⁸¹

Большая часть западных доноров предпочли увидеть в «арабском пробуждении» очередной пример демократического транзита, который стоило непременно поддержать. И в Тунисе и Египте, где режимы сменились очень быстро и мирным путем, и в Марокко, и в Иордании, где они устояли, международная помощь властям, главным образом экономическая, – стала ключевым инструментом поддержки извне. В тех же странах, где порог применения вооруженного насилия был перейден, – Ливия, Сирия – ситуация была прямо противоположной: всякий диалог с официальными властями в Триполи и Дамаске был свернут, против режимов М. Каддафи и Б. Асада введены жесткие санкции, а адресатами помощи стали, напротив, весьма разношерстные оппозиционные силы, которым начали помогать деньгами, оружием, официальным признанием создаваемых ими органов (таких как Переходный национальный совет в Ливии и Национальная коалиция сирийских революционных и оппозиционных сил в Сирии) в качестве законных представителей чаяний соответствующего народа и т.д. Ливия стала единственной страной, где выступившим против режима М. Каддафи повстанцам западные страны решили помочь проведением вооруженной операции, формально санкционированной СБ ООН, но, как уже говорилось, вышедшей за рамки согласованного мандата.

Масштабы поддержки демократического транзита в Египте и Тунисе, а также содействия обеспечению стабильности монархических режимов в Марокко и Иордании известны исследователям значительно лучше, чем масштабы внешней поддержки сторон конфликта в Ливии, Сирии и Йемене, разглядеть которые зачастую не позволяет «туман войны».

Касательно **объемов помощи**, предоставляемой в условиях турбулентности, гипотетически доноры могли придерживаться одной из двух стратегий. Вариант №1 – минимизировать объемы вовлечения до относительной стабилизации ситуации, что соответствовало бы принципам т.н. «стандартного подхода» к взаимодействию с проблемными реципиентами. Вариант №2 – воспользоваться открывшимся «окном возможностей» и наладить конструктивные отношения с новыми властями за счет увеличения объемов помощи. Однако для этого требовалась уверенность в том, что их поддержка будет соответствовать интересам донора.

На первый взгляд, доноры пошли по второму пути. Анализ актуальных статистических данных по официальной помощи развитию (ОПР), доступных

⁸¹ В этом и последующем параграфах частично использованы результаты обработки аккумулируемых ОЭСР актуальных статистических данных по потокам ОПР, направляемой международными донорами в страны БВСА, опубликованные ранее в: Бартенев В. И. Ближний Восток и Северная Африка в актуальной статистике официальной помощи развитию: информационно-аналитический обзор / В.И. Бартенев. — Москва: Издательство Московского университета, 2020. — 54 с.

на данный момент вплоть до 2018 г., показывает, что с 2011 г. страны БВСА получили от государств, предоставляющих отчетность в КСР ОЭСР⁸², немногим менее четверти триллиона (!) долларов или 15,8% от общего объема ОПР, что существенно превышает долю региона в численности населения планеты (около 4,5% в 2018 г.). Если учесть также объемы помощи от доноров, которые не предоставляют соответствующей отчетности, в первую очередь, от Катара и КНР, а также объемы помощи в области безопасности, не соответствующей критериям ОПР (о которых мы имеем самое поверхностное представление – так, в случае с США ее доля составляет порядка 55% от общего объема), то можно уверенно утверждать, что страны БВСА получили на льготной и безвозмездной основе существенно более 300 млрд долл.

Ежегодные объемы помощи, направляемой в регион, выросли крайне существенно. В 2017-2018 гг. регион в среднем получал около 34,3 млрд долл. США, что на 135% больше, чем в 2009-2010 гг., в то время как помощь остальным странам мира увеличилась за тот же период лишь на 26,3%. В результате доля арабского мира в общемировых потоках ОПР возросла 10,4 до 17,7 % (Табл. 5).

Этот агрегированный показатель, впрочем, может ввести в некоторое заблуждение, поскольку затуманивает различия между группами доноров.

Наиболее заметно увеличилась помощь от доноров, не входящих в КСР ОЭСР – Турции и стран Персидского Залива. В случае с Турцией это объяснялось запредельно высокими объемами помощи сирийцам на территориях, не подконтрольных правительству, которая в официальной статистике КСР ОЭСР все равно учитывалась как помощь Сирии. В случае со странами Залива, главным образом с колоссальными объемами помощи Египту (особенно после свержения Мухаммеда Мурси летом 2013 г.), а также Йемену, где крупнейшие доноры – Саудовская Аравия и ОАЭ – поддерживали правительство в борьбе с хуситами. Как следствие, доля БВСА в их портфеле, которая и до «арабского пробуждения» была высокой (59,0%) увеличилась еще больше (до 72,6%).

Многосторонние же институты наращивали объемы помощи другим регионам быстрее, чем помощь БВСА. Связано это было, с одной стороны, со свертыванием программ в ряде стран (например, Сирии) институтами ЕС и минимизацией операций в странах, затронутых вооруженными конфликтами финансовыми организациями, в первую очередь, Всемирным банком.

Вместе с тем рост совокупных объемов внешней поддержки региона произошел, главным образом за счет увеличения объемов гуманитарной помощи. В результате доля БВСА, на который и до 2011 г. приходилась диспропорционально большая (по отношению к численности населения)

⁸² 30 стран-членов КСР ОЭСР (все государства ЕС кроме Болгарии, Кипра, Мальты, Румынии, Хорватии и стран Балтии), Австралия, Великобритания (вышла из состава ЕС 31 января 2020 г.), Исландия, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, США, Швейцария, Япония, а также институты ЕС), а также 30 стран-доноров, которые не входят в КСР ОЭСР, из них половина предоставляют отчетность в ОЭСР по ОПР в агрегированном виде. В их число входят в том числе и такие активные в регионе БВСА акторы, как Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, а также Израиль, Россия и Турция.

Таблица 5. Структура распределения ОПР, полученной арабскими странами БВСА от различных групп доноров (средние значения за 2009–2010 и 2017–2018 гг., в текущих ценах)⁸³

Группа доноров	2009-2010 гг.			2017-2018		
	объемы ОПР (млн долл.)	доля в объеме ОПР от всех доноров (%)	доля в глобальном объеме ОПР от соответствующей категории доноров (%)	объемы ОПР (млн долл.)	доля в объеме ОПР от всех доноров (%)	доля в глобальном объеме ОПР от соответствующей категории доноров (%)
Страны – члены КСР ОЭСР	10 231	70,2	10,4	14 735	43,0	12,4
Многосторонние институты	3706	25,4	25,4	5738	16,7	10,4
Государства, не входящие в КСР ОЭСР	639	4,4	59,0	13 791	40,2	72,6
Все доноры	14 576	100	10,4	34 265	100%	17,7

Источник: рассчитано автором на основе данных ОЭСР⁸⁴.

доля в потоках гуманитарной помощи (20,0%) (в первую очередь, за счет Судана), выросла до 50,8%. За 2011–2018 гг. в регион поступило 43,4% всей гуманитарной помощи – порядка 70,8 млрд долл.

Объемы же негуманитарной помощи выросли на 59% – до 19,61 млрд долл. и за весь период составили 152,4 млрд долл. Это явственно говорит о том, что международные доноры, в первую очередь, стремились удовлетворить наиболее насущные потребности региона, тогда как сопоставимый рост инвестиций в долгосрочное социально-экономическое и политическое развитие попросту не представлялся возможным. Особенно уклон в оказании гуманитарной помощи был характерен для скандинавских стран, Нидерландов, Швейцарии, то есть для тех доноров, в структуре мотивации которых гуманитарные, филантропические компоненты изначально играли бóльшую роль.

Соответственно, для лучшего понимания того, какой путь выбрали доноры в ответ на вызовы «арабского пробуждения», необходимо исключить из расчетов гуманитарную помощь. С учетом гуманитарной помощи объемы помощи региону выросли в 2,4 раза, а если взять только негуманитарную помощь – в 1,6 раза. При этом доноры вели себя отнюдь не одинаково.

⁸³ Здесь и далее будут использоваться данные в формате «брутто» – без учета выплат по основной части выданных ранее кредитов и компенсирующих записей (offsetting entry) по списанной реципиентам задолженности.

⁸⁴ Здесь и далее используются аккумулируемые ОЭСР данные по содействию международному развитию, доступные по адресу: OECD Statistics // OECD. URL: <https://stats.oecd.org>.

Например, Франция почти не оказывала гуманитарную помощь, в то время США, Германия или Великобритания, равно как и Турция и государства Персидского Залива, в первую очередь, наращивали именно объемы гуманитарного содействия.

Даже дезагрегирование цифр по отдельным донорам не может дать сколько-нибудь объективную картину. В принятии решений, за исключением собственно субрегиональных программ, охватывающих несколько стран, доноры крайне редко мыслят категориями региона и даже субрегиона. Приведенные выше цифры есть результат решений, принимавшихся донорами, исходя из оценки ситуации и рисков вовлечения в каждой кон-

Таблица 6. Показатели распределения потоков ОПР, направленной в арабские страны БВСА в период с 2011 по 2018 г., между страновыми и субрегиональными программами

Реципиент ОПР	Объем ОПР (млн долл.)	Доля страны в общем объеме ОПР БВСА
<i>Северная Африка</i>		
Алжир	2079	0,9%
Египет	27 194	12,1%
Ливия	2219	1,0%
Марокко	19 106	8,5%
Судан	9653	4,3%
Тунис	9755	4,3%
Субрегиональные программы	2363	1,1%
Всего по субрегиону	72 369	32,3%
<i>Ближний Восток</i>		
Иордания	18 722	8,3%
Ирак	15 329	6,8%
Йемен	19 713	8,8%
Ливан	8739	3,9%
Палестинские территории	18 314	8,2%
Сирия	44 413	19,8%
Субрегиональные программы	26 778	11,9%
Всего по субрегиону	152 009	67,7%
ВСЕГО ПО БВСА	224 377	100,0%

Источник: рассчитано автором на основе данных ОЭСР.

кретной стране, а потому крайне важно смотреть на структуру распределения средств между странами.

С 2011 г. потоки ОПР между Ближним Востоком и Северной Африкой распределились в пропорции приблизительно 2:1, при этом на Ближнем Востоке существенно большая доля средств (порядка 12%) направлялась на реализацию субрегиональных программ, в то время как в Северной Африке этот показатель составил лишь 1,1%.

Наибольший объем средств был направлен в Сирию – порядка 44,4 млрд долл. и Египет – 27,2 млрд долл. (что составило в общей сложности почти треть от общего объема помощи арабским странам), наименьший – в Алжир (2,1 млрд долл.). Кроме Ливии и Египта, все без исключения страны региона получали в среднем не менее 1 млрд долл. в год в виде ОПР.

Распределение средств между гуманитарной и негуманитарной помощью отличалось как между субрегионами, так и между отдельными странами. На Северную Африку пришлось лишь 9% гуманитарной помощи, в то время как на Ближний Восток – 91%, из них порядка 55,9% – на Сирию и 10,7% – на Йемен. Негуманитарная помощь распределялась совершенно иначе: Северная Африка – 42,7%, Ближний Восток – 57,3%. Вполне закономерно совершенно иначе выглядел и список крупнейших ее получателей, в котором первые места занимали страны, не затронутые вооруженным конфликтом, а именно Египет, Марокко и Иордания, причем первые две страны получали чисто символические объемы гуманитарной помощи.

В целом помощь БВСА оказывалась на грантовой основе: на гранты в 2011-2018 гг. пришлось около 80% (с учетом субрегиональных программ), что несколько выше, чем в остальном мире (76%). Это также объясняется высокой долей гуманитарной помощи в общем объеме потоков (Табл. 7).

Однако данный показатель существенно различается между субрегионами – Ближним Востоком (93,7%) и Северной Африкой (51,0%). Связано это с большими объемами кредитов, выдаваемых Египту, Тунису и Марокко, где они составляли около 60%. При этом в обоих субрегионах есть реципиенты, которые получают помощь почти исключительно в виде грантов. В Северной Африке это Алжир и Ливия, а на Ближнем Востоке – Сирия и Палестина. Показательно, что даже в Палестине или Йемене часть средств

Таблица 7. Доля грантов в ОПР, поступившей в арабские страны БВСА и остальные страны мира в 2011-2018 гг.

Страны	Объем ОПР (млн долл.)	Объем ОПР, выделяемой в виде грантов (млн долл.)	Доля грантов в общем объеме ОПР (%)
БВСА	224 337	178 228	79,4
Остальные страны	1 193 064	891 934	74,8

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

выдаются на возмездной основе. ПНА займы выдают, например, институты ЕС, а также три страны, наиболее активно использующие кредитные инструменты: Франция, Германия и Италия. Йемену же займы выдают почти исключительно только многосторонние институты: Международная ассоциация развития (МАР), Арабский фонд экономического и социального развития (АФЭСР), Исламский банк развития (ИБР), а также в 2017 г. один займ выдала Республика Корея. Египет кредитуют институты ЕС, Франция, Германия, Япония и Республика Корея, страны Персидского залива, а также региональные многосторонние институты: АФЭСР и Фонд ОПЕК для международного развития.

Объемы прямой поддержки бюджета в целом по региону БВСА, на первый взгляд, достаточно высоки. В 2017-2018 гг. они составили в среднем порядка 14% общего объема помощи региону, что почти втрое выше, чем показатель по остальным странам (5,2%). Однако при более внимательном рассмотрении оказывается, что большая часть этой суммы приходится на две страны: Йемен (39,9% от общего объема ОПР) и Иорданию (33,4% от общего объема ОПР). И в том, и в другом случае наблюдается достаточно специфическая ситуация. Большая часть прямой поддержки бюджета Иордании обеспечивается США, для которых Хашимитское Королевство традиционно является одним из главных партнеров в регионе, а Йемену в такой форме помогают только Саудовская Аравия и ОАЭ, для них эта помощь – один из ключевых инструментов поддержки правительственных сил в борьбе с хуситско-салехским альянсом.

Анализ распределения двусторонней помощи между отдельными секторами в регионе БВСА из-за экстраординарно высокой доли гуманитарной помощи также имеет смысл производить, вынося последнюю за скобки. Отличительными чертами помощи арабским странам являются:

- 1) значительно большие объемы средств, направляемых в сектор образования;
- 2) существенно более значимая доля помощи, направляемой в сектор «государственное управление и поддержка гражданского общества»;
- 3) радикально более высокая доля помощи, нацеленной на поддержку национальных программ развития (в первую очередь из-за средств, предоставляемых Египту и Ираку).

Разница в последних двух показателях гораздо больше на Ближнем Востоке, где наблюдается недофинансирование донорами экономических секторов. В странах Северной Африки ситуация обратная: на долю сектора «экономическая инфраструктура и услуги» приходится чуть более 1/3 всей помощи (почти вдвое больше, чем по миру в целом).

Тенденции, выявленные выше на основе данных за 2011-2018 гг., вероятнее всего, получают подтверждение и после обобщения данных за 2019 и кризисный 2020 г. Пандемия коронавируса заставляет доноров выделять дополнительные средства региону как по многосторонней, так и по двусторонней

Таблица 8. Дополнительная помощь арабским странам БВСА на борьбу с последствиями эпидемии коронавируса SARS-CoV-2, запрошенная по линии системы ООН (млн долл., в текущих ценах, по состоянию на 19.11.2020)

	Объем потребностей (млн долл.)	Объем выделенной помощи (млн долл.)	Степень покрытия потребностей (%)
Иордания	52,8	18,3	34,5
Ирак	264,8	95,1	35,9
Йемен	385,7	402,0	104,2
Ливан	136,5	84,3	61,7
Ливия	46,7	39,1	83,9
Палестинские территории	72,4	56,1	77,5
Сирия	384,2	186,8	48,6
Сирия (регион)	758,3	134,9	17,8
Судан	283,5	105,4	37,2
ВСЕГО	2384,9	1122	47,1%

Источник: Humanitarian aid contributions 2020 // Financial Tracking Service. The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. URL: <https://fts.unocha.org>

линии, на грантовой основе. При этом будут ли объемы требуемой поддержки мобилизованы в полном объеме, неясно. На данный момент запросы помощи большинству стран не профинансированы даже наполовину (Табл. 8).

Ту же проблему с мобилизацией средств иллюстрирует и ситуация с оказанием помощи Ливану в преодолении последствий взрыва в Бейруте. На организованной по инициативе президента Франции Э. Макрона международной онлайн-конференции в поддержку Бейрута и ливанского народа участниками⁸⁵ было мобилизовано около 300 млн долл., но на данный момент план чрезвычайной помощи Ливану ООН (на 355 млн долл.) профинансирован лишь на 20%⁸⁶.

Крайне медленное выполнение донорами новых обязательств свидетельствует о сложностях мобилизации дополнительного финансирования в условиях ухудшения внутренней конъюнктуры в странах-донорах, которые продолжают сражаться с эпидемией коронавируса. Это также заставляет предположить грядущие изменения не только в объемах, но и в структуре

⁸⁵ В конференции приняли участие представители 14 европейских стран, Австралии, Канады, Японии и США, арабских стран (как доноров - Кувейт, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ, так и реципиентов помощи (включая Египет, Ирак и Иорданию), «новых» доноров – Бразилии и Китая, Лиги Арабских государств, институтов ЕС, МККК, МВФ, ЕИБ, ЕБРР и ВБ.

⁸⁶ Lebanon Flash Appeal 2020 // Financial Tracking Service. The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. URL: <https://fts.unocha.org/appeals/1009/summary>

помощи, а также в иерархии доноров, которая весьма существенно трансформировалась за 2010-е гг.

3.2. Иерархия доноров

БВСА – уникальный регион с точки зрения распределения ролей между основными акторами (Табл. 9).

В 2011–2018 гг. на государства – члены КСР ОЭСР в остальном мире пришлось 66,6% совокупных объемов ОПР, тогда как в БВСА – лишь 42,2%. Доля же стран, которые не входят в «клуб доноров», составила соответственно 2,5% и 39,4%. Это может объясняться сразу двумя факторами. Такие страны, как Турция, Саудовская Аравия, Кувейт, ОАЭ и даже Израиль концентрируют свои усилия именно на арабском мире. При этом государства – члены Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) готовы предоставлять огромные суммы даже в виде поддержки платежного баланса, игнорируя сопряженные с этим риски. «Традиционные» же доноры имеют более диверсифицированный портфель партнерств и при этом менее склонны принимать на себя слишком уж большие риски, предпочитая проектный подход.

Что касается многосторонних организаций, то в потоках ОПР, направляемых в БВСА, их доля (18,4%) почти вдвое меньше, чем по миру в целом (30,8%) Это объясняется в том числе тем, что ключевой многосторонний банк развития – Всемирный банк, на который приходится большая часть средств в других регионах, предоставляет гранты и льготные кредиты только 4 арабским государствам (из 12 реципиентов ОПР), при этом в их число не входит ни одна североафриканская страна. Зримое присутствие многосторонних институтов на карте помощи региону обеспечивают, главным образом, институты Европейского союза, а из учреждений ООН – БАПОР, деятельность которого имеет узкорегиональную направленность. Из многосторонних финансовых организаций отметим также

Таблица 9. Распределение помощи, направленной в арабские страны БВСА и остальные страны мира в 2011–2018 гг., между основными группами доноров (в текущих ценах)

Группа доноров	БВСА		Остальной мир	
	объем ОПР (млн долл.)	доля в общем объеме ОПР (%)	объем ОПР (млн долл.)	доля в общем объеме ОПР (%)
КСР ОЭСР	95 062	42,4%	794 713	66,6%
Не КСР ОЭСР	88 092	39,3%	30 231	2,5%
Многосторонние	41 224	18,4%	368 121	30,9%
Все доноры	224 377	100,0%	1 193 064	100,0%

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

вклад АФЭСР. Членами этого фонда являются участники Лиги арабских государств, и их присутствие за пределами арабского мира имеет весьма ограниченные масштабы.

Плотность присутствия «традиционных» доноров в регионе является сравнительно невысокой. Формально странам БВСА помогают почти все страны-доноры, что логично с учетом масштабных потребностей региона в гуманитарной помощи. Но степень концентрации помощи крайне высока. Так, на топ-5 (Турция, США, Саудовская Аравия, ОАЭ и ЕС) пришлась 60%, а на топ-10 – 84% совокупного объема ОПР за 2011-2018 гг.; оставшаяся часть распределена между несколькими десятками стран и организаций (Табл. 10).

При этом важно учесть, о каком виде помощи идет речь – гуманитарной или помощи развитию. Так, в последние годы в топ-3 по объемам гуманитарной помощи арабскому миру входят Турция, США и Германия, а в топ-3 по объемам помощи развитию соответственно Саудовская Аравия, институты ЕС и ОАЭ.

Наиболее заметны различия в случае с Турцией: если по объемам гуманитарной помощи она является безоговорочным лидером (за счет помощи, направляемой в подконтрольные ей области Сирии), и на нее приходится почти половина всей гуманитарной помощи региону, то в списке крупнейших доноров помощи развитию она оказывается лишь на 22-м месте, уступая, например, Дании, и лишь ненамного опережая такую малоактивную в регионе страну, как Бельгия. Помимо Турции в числе стран, которые минимизи-

Таблица 10. Распределение помощи арабским странам БВСА между ключевыми государствами-донорами и многосторонними институтами (2011-2018 гг., в текущих ценах, %)

№ п/п	Донор	Объем ОПР (млн долл.)	Доля в общих объемах ОПР (%)
1	Турция	30 309	13,6
2	США	28 842	12,9
3	Саудовская Аравия	26 455	11,9
4	ОАЭ	24 170	10,8
5	ЕС	23 053	10,3
6	Германия	17 596	7,9
7	Франция	12 045	5,4
8	Япония	9808	4,4
9	Великобритания	8088	3,6
10	БАПОР	5634	2,5
	ВСЕГО	224 377	100

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

руют свое участие в предоставлении помощи развитию, можно назвать также Канаду и Австралию. Но есть и страны, которые действуют ровно наоборот, в частности Франция и Япония (из государств – членов КСР ОЭСР) и Саудовская Аравия и Кувейт (из стран, не входящих в «клуб западных доноров»).

Есть лишь три донора, которые в последние годы (2017-2018 гг.) входят в топ-10 внешних спонсоров во всех без исключения арабских странах: Германия, США и институты ЕС. При этом в топ-10 по этому показателю входят не только остальные ведущие доноры, такие как Великобритания, Франция, Япония или Нидерланды, но и государства-члены ССАГПЗ: ОАЭ, Саудовская Аравия и Кувейт, а также АФЭСР (табл. 11).

Арабские доноры закономерно уделяют куда большее внимание региону, чем Нидерланды или Япония, и вполне сопоставимы по значению с Великобританией и Францией (табл. 11).

ФРГ превосходит США по всем показателям: она является крупнейшим донором в 3 странах (США – только в 1 (Иордании), а ЕС – в 2), входит в топ-3 в 9 странах (США – в 7, а ЕС – в 6) и в топ-5 в 10 странах (США – в 7 и ЕС – в 10). Это позволяет убедительно опровергнуть стереотипные представления о США как о главном доноре региона. Это верно лишь в отношении помощи в области безопасности, но не в отношении ОПР, в предоставлении которой США уступили лидерство акторам, находящимся ближе к рассматриваемому региону или непосредственно в нем, хотя в предоставлении помощи в политических секторах, где они сохраняют преобладающее положение, особенно на Ближнем Востоке. Существенно более заметна роль в вопросах содействия повышению качества государственного управления и развития гражданского общества в обоих субрегионах играет и Великобритания, а также такие государства как Швейцария и Нидерланды. В Северной Африке, впрочем, ключевую роль играют как раз Германия и ЕС.

При анализе структуры помощи региону обращает на себя внимание полное отсутствие в списке ключевых доноров многосторонних организаций, резко контрастирующее с ситуацией, например, в Центральной Азии. Это подталкивает к выводу, что конкуренция в арабском мире разворачивается именно между западными и незападными донорами, причем эти две группы выступают, по сути, в качестве равноправных. Однако такая трактовка представляется слишком упрощенной, поскольку внутри каждой группы наблюдается довольно жесткая конкуренция, которая затрудняет процесс координации усилий.

Международными донорами за весь период было создано весьма ограниченное число многосторонних финансовых механизмов: Трастовый фонд Довильского партнерства⁸⁷; Трастовый фонд восстановления

⁸⁷ Учрежден под эгидой Всемирного банка в 2012 г. См. подробнее: Бартенев В. И., Соломатин А. И. Финансовые посреднические фонды Всемирного банка как многосторонний механизм трансфера помощи в политически нестабильные регионы (на примере Транзитного фонда «Довильского партнерства») // Вестник международных организаций. – 2020. – Т. 15, № 3. – С. 72–108.

Таблица 11. Число попаданий отдельных государств и международных институтов в топ-10, топ-5, топ-3 и на 1-е место в рейтинге доноров арабских стран ББСА

№ п/п	Донор	Число попаданий в топ-10 доноров	Число попаданий в топ-5 доноров	Число попаданий в топ-3 доноров	Число попаданий на 1-е место в рейтинге доноров
1	Германия	12/12	11/12	9/12	3/12
2	США	12/12	9/12	8/12	2/12
3	Институты ЕС	12/12	11/12	7/12	2/12
4	ОАЭ	9/12	5/12	2/12	–
5	Великобритания	9/12	6/12	1/12	–
6	Франция	8/12	5/12	3/12	1/12
7	Япония	8/12	2/12	1/12	–
8	Кувейт	5/12	2/12	1/12	–
9	АФЭСР	5/12	1/12	–	–
10	Нидерланды	5/12	–	–	–
11	Саудовская Аравия	4/12	3/12	2/12	2/12
12	Канада	4/12	–	–	–
13	Швеция	4/12	–	–	–
14	Турция	3/12	1/12	1/12	1/12
15	Италия	3/12	1/12	–	–
16	Норвегия	3/12	–	–	–
17	БАПОР	3/12	1/12	1/12	1/12
18	Испания	2/12	–	–	–
19	Швейцария	2/12	–	–	–
20	МАР	1/12	1/12	–	–
21	Бельгия	1/12	–	–	–
22	Республика Корея	1/12	–	–	–
23	Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации (ГАВИ)	1/12	–	–	–
24	Глобальный фонд	1/12	–	–	–
25	Центральный фонд чрезвычайного реагирования (ЦФЧР)	1/12	–	–	–

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

Таблица 12. Присутствие арабских стран БВСА в первой и второй пятерках крупнейших реципиентов помощи от ведущих международных доноров

Реципиент ОПР	Донор, в чьем списке крупнейших получателей помощи данный реципиент входит в первую пятерку (места с 1-го по 5-е)	Донор, в чьем списке крупнейших получателей помощи данный реципиент входит в первую пятерку (места с 6-го по 10-е)
<i>Ближний Восток</i>		
Иордания	США, Израиль, Кувейт, ОАЭ	Канада, Саудовская Аравия
Ирак	Италия, Япония, ОАЭ	Франция, Германия, Канада, Италия
Йемен	Саудовская Аравия	Великобритания, Нидерланды, ОАЭ
Ливан	Кувейт	Канада, Норвегия, Италия, Нидерланды
Палестинские территории	Норвегия	ЕС, Швеция, Испания, Саудовская Аравия, ОАЭ
Сирия	ЕС, Великобритания, ФРГ, Канада, Норвегия, Дания, Испания, Израиль, Турция	США, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария, РФ, ОАЭ
<i>Северная Африка</i>		
Алжир	–	–
Египет	–	Германия, Франция, ЕС, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия
Ливия	–	–
Марокко	Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, ЕС	Франция, Германия, Испания
Судан	–	ОАЭ, Турция
Тунис	ЕС, Саудовская Аравия	Италия, Кувейт

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

Сирии⁸⁸ и Региональный трастовый Фонд ЕС по реагированию на сирийский кризис (Фонд «Мадад»)⁸⁹. Однако независимо от целей, задач, состава участников и структуры управления, объем средств, дополнительно мобилизованных каждым из указанных фондов, составил приблизительно 250 млн долл. По ближневосточным меркам, это является в большей степени символической суммой и четко демонстрирует ориентированность доноров на задействование двусторонних каналов.

⁸⁸ Учрежден Рабочей группой по экономическому восстановлению и развитию Сирии, сформированной в апреле 2012 г. под совместным председательством ФРГ и ОАЭ, а также Национальной коалицией сирийских революционных и оппозиционных сил для подготовки превращения Сирии в либеральную рыночную экономику после свержения правительства Б. Асада, администрируется немецким банком KfW. См. подробнее: Бартенев В. И. Взаимно гарантированная обструкция? Россия, страны Запада и политические дилеммы восстановления Сирии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. — 2018. — Т. 18, № 4. — С. 755–774.

⁸⁹ Учрежден в 2014 г., 23 участника, включая 21 страну-члена ЕС, Турцию и Великобританию.

Ретроспективный анализ влияния глобального экономического кризиса 2008-2009 гг. на архитектуру международной помощи позволяет предположить, что и после 2020 г. иерархия на доноров будет определяться в том числе и тем, как экономики стран-доноров справятся с последствиями эпидемии коронавируса. На данный момент все говорит в пользу того, что тенденции, проявившие себя в текущем десятилетии, лишь укрепятся: в числе государств, которым придется еще более сократить объемы помощи, вновь окажутся Испания, Италия, возможно, Франция, в то время как Германия, в целом справляющаяся с кризисом лучше, может еще более укрепить свои позиции. Есть все основания прогнозировать и определенное сокращение объемов помощи со стороны США и монархий Персидского Залива. Однако в итоге определяться все будет именно политическими, а не экономическими факторами, и в этом плане крайне важно понять логику поведения основных доноров на протяжении 2010-х гг.

3.3. Инструменты помощи в политике региональных акторов

Страны Персидского Залива. Саудовская Аравия, ОАЭ и Кувейт заявили о себе как о весьма влиятельных участниках процессов содействия международному развитию еще в 1970-е гг. после первого «нефтяного шока», существенно расширившего их финансовые возможности: в первой половине 1980-х гг. на них приходилось до трети глобальной помощи. Они весьма активно проявляли себя в роли доноров и в Египте, щедро кредитуют режим Х. Мубарака, и в Ливане, внося значимый вклад в восстановление страны после кровопролитной гражданской войны 1975-1990 гг. и Второй ливанской войны 2006 г. Однако именно в 2010-е гг. донорская активность арабских доноров вышла на качественно иной уровень – как раз вследствие «арабского пробуждения», затронувшего регион, на котором они фокусировались изначально.

По итогам 2011-2018 гг. две страны – Саудовская Аравия и ОАЭ – вошли в топ-5 крупнейших доноров региона, по данным ОЭСР, а Кувейт обосновался очень близко от топ-10, впереди нескольких крупных западных доноров. Государства из этой триады входят в топ-10 доноров в целом ряде стран БВСА, предоставляя крупные объемы помощи как в виде поддержки платежного баланса, так и в виде гуманитарной помощи.

О помощи Катара известно меньше из-за того, что он не предоставляет отчетность в ОЭСР, но на основе анализа иных источников можно сделать вывод о том, что за рассматриваемый период эмират предоставил помощь на сумму существенно более 10 млрд долл., что позволяет включить его в первый эшелон доноров БВСА. Большая часть этих средств была предоставлена Египту, однако есть и другие направления. Так, например, Катар с 2012 г. предоставил не менее 1 млрд долл. Сектору Газа, в том числе с осени 2018 г. в виде ежемесячной раздачи наличных денег (по 100 долл.) населению в обмен на неприменение вооруженного насилия в отношении Израиля, в рамках сделки, ключевую роль в которой сыграли и правительство

Израиля, и администрация Д. Трампа. Однако в августе впервые за долгое время помощь была задержана, и отнюдь не факт, что она будет продлена, в том числе и с учетом выделения Дохой дополнительных средств в размере 50 млн долл. на восстановление порта Бейрута⁹⁰.

Государства – члены ССАГПЗ конкурируют как доноры не только с Ираном и в отдельных случаях с Турцией, но и друг с другом. Наиболее четкая линия разлома пролегла между Кувейтом, ОАЭ и КСА с одной стороны, и Катаром, с другой. Первые три страны восприняли дестабилизацию обстановки в регионе чрезвычайно настороженно. В ней они увидели не только угрозу своим инвестициям, как это бывает в условиях любой смены режима, но и риски прихода к власти исламистов, которые они рассматривали в качестве экзистенциальной угрозы⁹¹. Катар же, напротив, долгое время развивавший связи с исламистскими силами, в первую очередь, Братьями-мусульманами (а также движением ХАМАС в Секторе Газа), воспринял «арабское пробуждение» как «окно возможностей».

Главным полигоном противостояния закономерно стала самая населенная страна региона Египет, где политическое развитие в первой половине 2010-х гг. пошло по наиболее замысловатой траектории. Если в первый переходный период страны Саудовская Аравия, ОАЭ, Кувейт изъявили формальную поддержку Высшему совету Вооруженных сил, но воздержались от предоставления сколько-нибудь существенных объемов помощи, то Катар занял проактивную позицию, а после прихода к власти исламистов в 2012 г. и вовсе стал практически единственным донором Египта. Это до крайней степени озоботило его партнеров по ССАГПЗ. До сих пор не ясно, заручались ли египетские военные поддержкой властей КСА, ОАЭ и Кувейта перед осуществлением свержения Мухаммеда Мурси⁹², но достоверно известно, что король Саудовской Аравии Абдалла без промедления выразил безоговорочную поддержку их действиям, направив поздравительную телеграмму лидера «контрреволюции» Абдельфаттаху ас-Сиси. Буквально в течение нескольких дней все ключевые доноры Персидского залива (кроме Катара) пообещали предоставить Египту помощь в гораздо больших объемах, чем сразу после свержения Х. Мубарака.

Помимо Египта еще одной ареной столкновения интересов Катара и других стран Персидского Залива стала Ливия, где после кратковременного периода оказания гуманитарной помощи в восточной части Ливии в 2011 г. государства стали поддерживать разные стороны в конфликте. Доха вместе с Анкарой оказывала поддержку Правительству национального согласия (ПНС), последней иллюстрацией которой стало заключение трехсторонних

⁹⁰ Shehada M. How Qatar Could Trigger the Next Hamas-Israel Conflict // Haaretz. 11.08.2020.

URL: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-with-qatar-cutting-aid-to-gaza-the-next-hamas-israel-conflict-is-about-to-begin-1.9063736>

⁹¹ Sailer M. Changed Priorities in the Gulf. Saudi Arabia and the Emirates Rethink Their Relationship with Egypt // Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. 08.01.2016.

URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C08_sil.pdf

⁹² Коротяев А.В., Исаев Л.М. Анатомия египетской контрреволюции / А.В. Коротяев, Л.М. Исаев // Мировая экономика и международные отношения. — 2014. — № 8. — С. 96.

договоренностей в августе 2020 г., которые предполагают среди прочего направление катарских военных советников в Ливию и подготовку бойцов в военных учебных заведениях эмирата. ОАЭ, в свою очередь, играет ключевую роль в спонсировании Ливийской национальной армии, возглавляемой генералом Хафтаром, включая оплату наемников из соседних с Ливией стран, в первую очередь, Судана.

В любом случае, вопреки расхожему тезису о преобладании в политике арабских доноров мотивов культурной и религиозной солидарности они настолько же искусно использовали помощь в качестве инструмента обеспечения политических и экономических интересов, как и страны Запада. Более того, как и «традиционные» доноры, арабские доноры корректировали ее структуру, исходя из изменений «на земле» и экономической конъюнктуры⁹³, при этом их риск-аппетит по понятным причинам был существенно выше.

Турция. Турция также на протяжении 2000-х гг. наращивала свой донорский потенциал, но на подлинно передовые позиции вышла именно в текущем десятилетии благодаря колоссальным объемам помощи, которая в ОЭСР учитывается как гуманитарная помощь Сирии и составляет более 90% от всего объема турецкой ОПР. Речь идет об оказании помощи на тех территориях на северо-западе страны, над которыми Анкара получила контроль, в первую очередь, в ходе операций «Щит Евфрата» 2016 г. и «Оливковая ветвь» 2018 г. Турция вливает большие средства в эти области, хотя придерживается к ним разного подхода. На территориях, населенных не курдами (в зоне операции «Щит Евфрата», как пишут специалисты из Института Клингентаэля в Гааге⁹⁴, Анкара практикует «туркизацию», которая подразумевает учреждение аналогичных турецким институтам, создание благоприятных условий для привлечения турецких инвестиций и поощрение возвращения беженцев. Турция весьма активно ремонтирует здания, в том числе школы, строит инфраструктурные объекты, при этом привлекая национальные компании. Особо следует отметить и разработку учебных программ на турецком языке, которая демонстрирует истинные намерения Турции в этой части Сирии. Одновременно Турция оказывала весьма существенную гуманитарную помощь населению провинции Идлиб – только в 2020 г. на фоне очередной эскалации конфликта, приведшей к массовым перемещениям населения на север провинции, турецкие организации приступили к строительству десятков тысяч домов для их временного размещения – в целях предотвращения их перетока в саму Турцию, которая и так приняла наибольшее число сирийских беженцев среди всех стран региона.

⁹³ См. подробнее: Бартенев В.И. Помощь стран Персидского залива постреволюционному Египту: логика, динамика, системное влияние / В.И. Бартенев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. — 2019. — № 4. — С. 566–582.

⁹⁴ Van Veen E., van Leeuwen J. Turkey in north-western Syria: Rebuilding Empire in the Margins // Clingendael Institute. June 2019.
URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-06/PB_Turkey_in_Northwestern_Syria_June_2019.pdf

Отдельно стоит отметить также активность Турции в Ираке, подробно исследованную А.И. Алиевой на базе ЦПБР ФМП МГУ⁹⁵. Она осуществлялась как в области безопасности, так и в гуманитарной сфере. В области безопасности поворотным моментом стала, несомненно, экспансия ИГ, в ответ на которую Турция стала проводить обучение и боевую подготовку иракских военнослужащих офицерами сил специального назначения при Генеральном штабе Вооруженных сил Турции, более известными как «бордовые береты». Первыми бенефициарами турецкой помощи стали отряды пешмерга, чье обучение началось в ноябре 2014 г., и за первые 6 месяцев подготовку успели пройти 1500 курдских бойцов. Военную помощь от Турции получили также суннитские подразделения «Стражи Найнавы»; подготовку также проходили езиды, арабы-шииты, христиане, иракские туркоманы. Тренировочные лагеря создавались близ Эрбиля, Дохука, Киркука и в других провинциях Ирака.

Объемы невоенной помощи Ираку со стороны Турции были не так велики. В 2014 г. они составляли чуть менее 30 млн долл., но потом снизились почти до нуля. Основными реципиентами гуманитарной помощи Анкары стали беженцы (около 143 тыс. иракских граждан нашли убежище в Турецкой Республике), а также внутренне перемещенные лица, которым оказывалась помощь с привлечением Турецкого Красного Полумесяца, а также НПО в Багдаде, Мосуле, Киркуке, Фаллудже, Бабиле, Неджефе, Кербале и ряде других районов. Весьма показательно, что основными бенефициарами турецкой гуманитарной помощи стали иракские туркоманы⁹⁶.

Совершенно иной объем вовлечения Турция продемонстрировала после провозглашения победы над ИГ. Так, она стала лидером по объемам обязательств, взятых на конференции по восстановлению Ирака в Эль-Кувейте в феврале 2018 г. Анкара пообещала предоставить льготный кредит на сумму 5 млрд долл., нацеленный, в первую очередь, на привлечение к восстановлению компаниями из турецкого строительного сектора, в последние годы пребывавшего в состоянии кризиса), а также заявила о выделении дополнительных 50 млн долл. на реализацию гуманитарных проектов и программ помощи развитию. Более того, как показывает А.И. Алиева, Турция активно участвует в восстановительных работах в Мосуле, строя больницы, реконструируя мосты, а также памятники культурного наследия, стремясь формировать в глазах иракской и мировой общественности благоприятный имидж Турецкой Республики⁹⁷. Наконец, в годы войны с ИГ Турция реализовала проекты по обучению и подготовке иракских специалистов разного профиля, а также продемонстрировала довольно существенную вариативность своего инструментария помощи в регионе.

Отдельно обращает на себя внимание увеличение объемов помощи направ-

⁹⁵ См. Алиева А.И. Турецкая помощь Ираку после 2014 г.: основные детерминанты и компоненты / А.И. Алиева // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. — 2020. — № 1. — С. 121–149.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Там же. С. 138.

ляемой Турецкой Республикой в **Ливию**, где в 2017-2018 г. она заняла 6-е место по объемам предоставленной ОПР, что подкрепляет беспрецедентную по масштабам военную и политико-дипломатическую активность Анкары в данной стране на стороне ПНС в последние годы.

Иран. Исламская Республика Иран, как и Катар, не предоставляет отчетности об оказываемой помощи в ОЭСР, что делает невозможным прямое сопоставление ее активности, например, с другими государствами – членами ССГАПЗ или Турцией. В целом Иран проявляет себя наиболее активно в трех странах региона – Сирии, Ираке и Йемене – причем как в области безопасности, так и в экономической и гуманитарной сфере. В сфере безопасности Иран преимущественно оказывает поддержку дружественным шиитским группировкам и движениям, таким как «Хезболла» (в Ливане), «Асаиб ахль аль-Хакк», «Катаиб Хезболла» и Бадр (в Ираке), а также движение хуситов в Йемене. Оценить сколько-нибудь точно масштабы такой поддержки крайне сложно. Так, например, исследовательская служба Конгресса США оценивает объемы экономической и военной помощи Хезболле в 700 млн долл. в год⁹⁸, что существенно больше сумм военной помощи, которые США предоставляют Ливану по официальным каналам (около 200 млн долл. в год), а шиитским группировкам в Ираке, начиная с 2014 г. – около 1 млрд дол. в год. Что касается Йемена, то специалисты не называют точных данных, но, судя по отдельным публикациям, объемы этой поддержки, в оказании которой ключевую роль играет КСИР, могут быть скромнее⁹⁹. Эксперты из стран Запада и стран Персидского Залива ожидаемо видят в поддержке со стороны ИРИ исключительно угрозу государственности всех этих стран, однако нельзя не отметить, что эти шиитские движения внесли значимый вклад в уничтожение джихадистского квазигосударства в Сирии и Ираке.

Что касается экономической и гуманитарной помощи, то ключевыми странами, где она предоставлялась, были Сирия и Ирак.

В Сирии Иран использовал весьма широкий набор инструментов. В финансовом плане наиболее существенная доля приходится на три кредитные линии на общую сумму 6,6 млрд долл., которые были выделены в 2013-2018 гг. Речь шла именно о «связанных» кредитах, ограничивавших круг поставщиков товаров и услуг, которые могли быть приобретены из этих средств, только иранскими компаниями. По мнению ряда специалистов, Иран будет использовать долговую зависимость САР для получения как собственно экономических преференций в ключевых секторах, так и расширять свое политическое влияние в стране. Кроме того, Иран помогал поддерживать курс национальной сирийской валюты, поставлял корм скоту по льготным ценам, строил медицинские центры, ремонтировал школы и обеспечивал местное население электроэнергией, в том числе для того,

⁹⁸ Katzman K. Iran's Foreign and Defense Policies // Congressional Research Service. 27.06.2016.
URL: https://www.everycrsreport.com/files/20160627_R44017_f37be3e5ccbf6b9555216b40d03abaa31a990742.pdf

⁹⁹ Juneau T. Iran's Policy Toward the Houthis in Yemen: A Limited Return on a Modest Investment. [International Affairs], 2016, vol. 92, no. 3, pp. 655-658.

чтобы добиться его расположения¹⁰⁰. По оценкам отдельных экспертов, инструменты помощи активно используются Ираном не только с целью обеспечения поддержки правительства Б. Асада, но и для противодействия расширению влияния Российской Федерации, в том числе в тех секторах, где их интересы сталкиваются напрямую.

Иран достаточно активно проявляет себя и в Ираке. Так, министр иностранных дел ИРИ Мохаммад Джавад Зариф присутствовал на конференции в Эль-Кувейте в 2018 г., однако не стал озвучивать конкретные суммы, предпочтя лишь упомянуть, что его страна способствовала реконструкции Ирака еще до того, как этим занялись другие доноры, и даже решил не участвовать в коллективном фотографировании¹⁰¹. При этом некоторое время спустя вице-президент Ирана Эсхак Джахангири на встрече с Хайдером аль-Абади объявил о предоставлении Багдаду кредитной линии на сумму до 3 млрд долл. для привлечения иранских компаний к участию в восстановлении страны, а также о необходимости снятия ограничений в банковском секторе и соединении железнодорожных систем двух государств, что «могло бы обеспечить Ираку доступ к Центральной Азии и Китаю, а Ирану — дорогу к Средиземному морю»¹⁰². Это позволило ИРИ стать вторым государством по объемам обещанных средств (после Турции), встав вровень с США, которые ограничились предоставлением лишь экспортного кредита на ту же сумму, достаточно существенно обогнав своих конкурентов из числа государств Персидского Залива.

Отдельно стоит упомянуть реакцию иранского правительства на взрыв в порту Бейрута. ИРИ молниеносно организовала поставки гуманитарной помощи (продовольствия и медикаментов) по линии Иранского общества Красного Полумесяца уже на следующий день, а также отправку около 40 медицинских специалистов для оказания первичной медицинской помощи, организовав полевой госпиталь, где уже в первые 10 дней получили помощь более 1500 человек¹⁰³, а также предложила помощь в лечении раненых ливанцев на территории Ирана¹⁰⁴. Эти действия стали очередным свидетельством стремления Тегерана закрепить свое влияние в стране, в состав правительства которой входит один из его наиболее влиятельных и долговременных союзников — движение «Хезболла».

Наконец, надо отметить, что в отличие от других региональных акторов, ИРИ фактически не задействует многосторонние каналы оказания помощи,

¹⁰⁰Hatahet S. Russian and Syria: Economic Influence in Syria // Chatham House Research. 08.03.2019.
URL: <https://www.chathamhouse.org/publication/russia-and-iran-economic-influence-syria/2019-03-08RussiaAndIranEconomicInfluenceInSyria.pdf>

¹⁰¹ The Iranian position on the reconstruction of Iraq // Rawabet Center for Research and Strategic Studies. 17.02.2018.
URL: <https://rawabetcenter.com/en/?p=5351>

¹⁰² Lee S. Iran offers \$3bn LOC for Iraq reconstruction // Iraq Business News. 10.03.2018.
URL: <http://www.iraq-businessnews.com/2018/03/10/iran-offers-3bnloc-for-iraq-reconstruction/>

¹⁰³ Lebanese health minister lauds Iran for humanitarian aid // Tehran Times. 16.08.2020.
URL: <https://www.tehrantimes.com/news/451317/Lebanese-health-minister-lauds-Iran-for-humanitarian-aid>

¹⁰⁴ Iran's Humanitarian Aid to Lebanon to Continue, Spokesman Says // Tasnim News Agency. 07.08.2020. URL: <https://www.tasnimnews.com/en/news/2020/08/07/2322872/iran-s-humanitarian-aid-to-lebanon-to-continue-spokesman-says>

в том числе и каналы учреждений системы ООН. Не обнаружим мы Иран и в немногочисленных совместных трастовых фондах по оказанию помощи странам региона, подобных Трастовому фонду Довильского партнерства, где участвовали все ключевые арабские доноры и Турция. Такой подход отражает одновременно и ограниченность финансовых ресурсов ИРИ, и общие особенности внешней политики ИРИ, которая предпочитает выстраивать двусторонние связи зачастую без придания своим действиям особой публичности.

3.4. Стратегии поведения западных доноров в регионе БВСА

США. В 2011 г. США были донором №1 для большинства стран региона. При этом крупнейшим реципиентом американской помощи с большим отрывом оставался Израиль. Еврейское государство получало от США помощь в объемах, сопоставимых с объемами помощи всем арабским странам БВСА вместе взятым – около 3 млрд долл. на основе долгосрочного соглашения, заключенного администрацией Дж. Буша-мл. в 2007 г.

Из арабских стран наибольшие объемы помощи получали Египет и Иордания, подписавшие мирные договоры с еврейским государством и игравшие огромную роль в обеспечении национальных интересов США на Ближнем Востоке. В случае с Египтом большую часть помощи составляли гранты на поставки американского оружия по программе «Зарубежное военное финансирование» (на сумму более 1 млрд долл. ежегодно), в случае с Иорданией – прямая бюджетная поддержка, помогавшая властям Хашимитского королевства поддерживать платежный баланс. В 2000-е гг. на передовые позиции в списке получателей помощи со стороны США выдвинулся Ирак. После свержения режима С. Хусейна Конгресс США ассигновал несколько десятков миллиардов долларов на цели восстановления этой страны, в том числе и на укрепление потенциала иракской армии и сил правопорядка, хотя значительная часть этой огромной суммы, как следует из отчетов Специального генерального инспектора по реконструкции Ирака, пошла отнюдь не по назначению¹⁰⁵. Как бы то ни было, объемы выделяемой помощи Ираку к началу 2010-х гг. уже стали снижаться. В условиях достаточно жестких бюджетных ограничений, с которыми пришлось столкнуться США на фоне глобального финансового и экономического кризиса, администрации Б. Обамы пришлось балансировать между стремлением делать ставку на программы содействия развитию и необходимостью сохранить надлежащий объем инвестиций в программы помощи в области безопасности, которые, несомненно, было проще обосновать перед налогоплательщиками.

После 2011 г. структура американской помощи региону претерпела определенную трансформацию, хотя некоторые ее базовые характеристики остались неизменными. Ни одна арабская страна по-прежнему не могла конкурировать по объемам получаемой от США помощи с Израилем. Все

¹⁰⁵ См., например: Learning from Iraq. A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction. March 2013. <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf> (accessed: 18.11.2020).

последнее десятилетие еврейское государство продолжало получать от США не менее 3 млрд долл. в год – главным образом в виде грантов по программе «Военная помощь зарубежным странам»¹⁰⁶ на основании долгосрочных соглашений, фиксирующих минимальные объемы ассигнований. Последнее из них было подписано при администрации Б. Обамы в 2016 г. и предполагает выделение Израилю 38 млрд долл. на 2019-2028 финансовые годы¹⁰⁷ – по 3,3 млрд долл. по указанной программе и по 0,5 млрд долл. на совместные разработки в области противоракетной обороны ежегодно¹⁰⁸.

Объемы же помощи арабским странам на этом фоне выглядели достаточно скромно, но показателен был сам факт их увеличения в связи с «арабским пробуждением». США постарались, с одной стороны, оказать широкую поддержку странам, где произошли революции – Тунису и Египту, а с другой – содействовать сохранению стабильности в Марокко и Иордании, где монархические режимы устояли, но остро нуждались в дополнительных финансовых ресурсах.

Если в Тунисе демократический транзит развивался, по крайней мере, на первых порах, достаточно успешно, то Египет пошел иным путем. Рубежным событием стал произошедший летом 2013 г. военный переворот, приведший к власти Абдельфаттаху ас-Сиси. Наличие в американском законодательстве специфической нормы, требовавшей приостановить внешнюю помощь в случае признания исполнительной власти факта государственного переворота, в которой решающую роль играли военные, поставило администрацию Б.Обамы в крайне затруднительное положение. Хотя она в итоге решила не выносить никакого вердикта, проведенные новыми властями осенью 2013 г. репрессии заставили Белый дом начать смелый, но крайне неудачный эксперимент с частичной приостановкой военной помощи. Конгресс США также прописал в соответствующих законах довольно жесткие условия, которые египетские власти должны были соблюсти, прежде чем претендовать на получение ассигнований в полном объеме, предоставив, впрочем, администрации право обойти этот пункт, исходя из соображений национальной безопасности.

Однако выдержать жесткий курс не удалось. Ключевую роль сыграли внутренние детерминанты. «Связанный» характер американской военной помощи Египту, по факту являющейся субсидией для оборонных компаний США, означал, что любое ее сокращение и уже тем более прекращение создавало угрозу потери рабочих мест и заставлял соответствующих производителей активно лоббировать свои интересы в Конгрессе. И их усилия были тем успешнее, чем большее значение приобретали императивы

¹⁰⁶ Подробнее об особенностях помощи США Израилю см.: Хлебникова Л.Р. Инструменты внешней помощи в контексте американо-израильского взаимодействия (1948-2014) // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. — 2014. — № 3. — С. 115–149.

¹⁰⁷ White House. Office of the Spokesperson. Fact sheet: Memorandum of Understanding Reached with Israel. 14.09.2016. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/fact-sheet-memorandum-understanding-reached-israel> (accessed: 25.07.2020)

¹⁰⁸ Zanutti J. Israel: Background and the U.S. Relations in Brief. Updated 18.05.2020. CRS Report R44245. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44245.pdf> (accessed: 25.07.2020)

бюджетной экономии. За сохранение помощи Египту активно выступало также влиятельное израильское лобби. Однако нельзя недооценивать и роль внешних факторов. США по-прежнему были заинтересованы в конструктивном развитии взаимоотношений с Египтом независимо от темпов демократизации его политической системы и степени соблюдения прав человека. Сотрудничество с Египтом приносило объективные стратегические дивиденды и США, и их союзникам, в первую очередь Израилю. Одновременно Вашингтон стремился не допустить переориентации Египта на другие государства, в особенности на Россию. Совокупность указанных факторов предопределяла то, что независимо от баланса политических сил в Каире и Вашингтоне, США воздерживались и от радикальных сокращений, и от замораживания большей части помощи¹⁰⁹.

Что касается Иордании, то объемы американской помощи данной стране выросли наиболее существенно, в том числе и на фоне существенного ослабления финансового положения королевства в связи с притоком сирийским беженцев. Следствием этого стало подписание в 2015 г. нового двустороннего меморандума о выделении фиксированной суммы Хашимитскому королевству на 2015-2017 гг., которая была увеличена с 0,6 млрд до 1 млрд долл. в год. Как следствие, в списке получателей помощи, распределяемой по разделу бюджета «Международные отношения», Иордания закрепилась на втором месте, оставив далеко позади Ирак (Табл.13).

При этом нужно учитывать два момента: администрация Б. Обамы выделяла огромные средства на оказание гуманитарной помощи по многосторонним каналам (которые не отражены в приведенной раскладке), а также огромные средства по различным программам, финансируемым из оборонного бюджета, в том числе и на борьбу с ИГ в Сирии и Ираке, а также на поддержку сирийской оппозиции.

Приход к власти администрации Д. Трампа повлек за собой определенные изменения в оказании помощи арабским странам¹¹⁰. С одной стороны, новый президент демонстрировал приверженность транзакционалистскому подходу к оказанию международной помощи, предполагавшему ее предоставление в качества инструмента подкрепления взаимовыгодных сделок. С другой стороны, стремление минимизировать затраты США на решение ближневосточных проблем и подчинить региональную политику решению самых насущных задач: противодействие терроризму, распространению влияния Ирана, содействие поддержанию мирного процесса и т.д. Как следствие, в рамках поистине беспрецедентных сокращений бюджета международной помощи администрация Д. Трампа предложила весьма существенные сокращения и для помощи БВСА (хотя и меньшие по объемам, чем для других регионов мира), но при этом крайне избирательные.

¹⁰⁹См. подробнее: Бартев В.И. Американская помощь Египту после начала Арабской весны: внутренние и внешние детерминанты / В.И. Бартев // США и Канада: экономика, политика, культура. — 2019. — № 8. — С. 54–74.

¹¹⁰Подробнее об этом см.: Бартев В.И. Помощь США арабским странам при администрации Д. Трампа: логика дифференцированного подхода/ В.И. Бартев // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. — 2020. — №4. — С. 131–170.

Таблица 13. Объемы двусторонней помощи арабским странам и Израилю со стороны США в 2012-2018 фин. гг.

Страна	Объем помощи (млн долл. США)
Израиль	21593,0
<i>Арабские страны</i>	
Ближний Восток	
Иордания	9303,4
Ирак	4578,6
Йемен	1806,3
Ливан	1609,5
Палестинские территории	1919,2
Сирия	828,2
<i>Северная Африка</i>	
Алжир	37,9
Египет	11675,8
Ливия	262,0
Марокко	312,9
Тунис	959,4

Источник: A. Miller. President Trump's FY21 Budget: Examining U.S. Assistance to the Middle East and North Africa in the Shadow of COVID-19 // Project on Middle East Democracy. 10.06. 2020.
URL: <https://pomed.org/fy21-budget-report/>

Фактически Белый дом демонстрировал два совершенно разных подхода – к крупнейшим реципиентам – Египту и Иордании, с одной стороны, и ко всем остальным получателям помощи, с другой. Помощь Каиру и Амману оберегалась максимально. Вопрос о замораживании помощи Египту уже и не вставал, а с Иорданией очередной (третий по счету) американо-иорданский меморандум о взаимопонимании заключался уже не на три года, а сразу на 5 лет и на существенно большую сумму (6,375 млрд долл. на 2018-2022 гг., то есть 1275 млн долл. ежегодно). Помощь же Марокко, Тунису, Ливану, Ираку сокращалась крайне существенно. На Капитолийском холме, однако, эти сокращения не поддерживали и старались минимизировать, хотя в целом законодатели демонстрировали большую щедрость по отношению к другим регионам мира.

Важно и то, что при администрации Д. Трампа США стали более активно применять рестриктивные меры, связанные с предоставлением помощи.

Так, администрация Д. Трампа попыталась заморозить часть военной помощи Ливану в сентябре 2019 г., которая уже была одобрена Конгрессом и Пентагоном, предполагая, что она может попасть в руки Хезболлы, однако под давлением Конгресса и на фоне скандала «Украинагейт» в декабре 2019 г. запрет был снят. Кроме того, произошло резкое сокращение объемов помощи Палестинским территориям в связи с уникальной ситуацией, возникшей вследствие резкого ухудшения взаимоотношений ПНА на фоне решения администрации Д. Трампа признать Иерусалим столицей Израиля и законодательной активности Конгресса, который в течение 2018 г. принял два закона, существенно ограничивших возможности взаимодействия США и Палестины (Подробнее см. п.4.5). Наконец, США ввели экстерриториальные санкции в отношении стран, которые будут оказывать помощь в восстановлении САР, создав прецедент, который будет более подробно рассмотрен далее.

В целом же активно обсуждаемый тезис о свертывании США присутствия в регионе не подтверждается в полной мере анализом потоков предоставляемой ими помощи. Сокращение масштабов вовлечения происходит только в тех странах, которые не представляют приоритетного значения с точки зрения обеспечения жизненно важных интересов США. Но в условиях резко возросшей межгосударственной конкуренции этого оказывается достаточно для того, чтобы США уступили в них роль донора №1 либо региональным донорам, в первую очередь, странам Персидского Залива, либо отдельным европейским странам, в первую очередь, Германии или институтам ЕС.

Европейские страны¹¹¹. Регион БВСА после «арабской весны» получил масштабные новые вливания средств от ведущих европейских доноров. Вместе с тем они вели себя совершенно по-разному. С одной стороны, это отражало их различную внутреннюю экономическую динамику в этот период, с другой стороны – различия в восприятии изменений политического ландшафта в регионе, которые доноры осмыслили, исходя из понимания целей содействия развитию как такового. Предпосылки к дифференциации подходов проявились задолго до того, как арабский мир потрясла новая волна турбулентности.

Еще в 2000-е гг. четко обозначились две группы доноров, демонстрировавшие различные стратегии поведения. Первая группа объединяет страны, имеющие выход к Средиземному морю: Францию, Испанию и Италию. Эти государства традиционно активнее других развивали торгово-экономическое сотрудничество с арабскими странами, более всего зависели от них в плане импорта энергоносителей, а также принимали большую часть мигрантов, направлявшихся в Европу либо из этих стран, либо транзитом через них (в первую очередь через Ливию). Именно эти три страны исторически играли ключевую роль в продвижении евро-средиземноморского сотрудничества (в тот период реализовавшегося уже в рамках «Союза для Сре-

¹¹¹ В данном параграфе представлены результаты исследования, которое планируется к выходу в виде отдельной статьи в журнале «Современная Европа» (подана в редакцию в сентябре 2020 г., принята к публикации).

диземноморья», идея создания которого принадлежала президенту Франции Н. Саркози, но претерпела трансформацию под давлением Германии). Данные страны концентрировались на оказании помощи Северной Африке (в первую очередь странам Магриба) предпочитая предоставлять помощь развитию, преимущественно в экономических секторах.

Страны, не имевшие выхода к Средиземному морю, напротив, не имели изначально таких крепких связей с арабским регионом. Для них страны БВСА никогда не были значимыми торговыми партнерами. Степень их зависимости от поставок энергоресурсов из региона была кратно ниже. Не находились они и на передовой борьбы с незаконной миграцией: выходцы из арабского мира оседали преимущественно южнее. Наконец, все эти доноры большую часть своей ОПР направляли в наименее развитые страны, расположенные, главным образом, в Африке южнее Сахары (в случае с Великобританией фокус на африканском континенте предопределялся еще и статусом бывшей метрополии). Эта логика касалась в том числе и Германии, которая была ориентирована, в первую очередь, на укрепление отношений, с одной стороны, с крупными развивающимися странами (странами БРИКС, Индонезией и др.), а с другой – с государствами постсоветского пространства, где она открыто оспаривала роль партнера №1 у США. В то же время совокупный масштаб национальной программы помощи позволял ФРГ легко обходить в арабском мире любого другого европейского донора, кроме Франции, даже в отсутствие крепких связей на уровне элит¹¹².

«Арабская весна» не только не устранила эти различия, но, напротив, сделала их более явными. В 2010-е гг. на высшем уровне иерархии – в рамках «большой тройки» – произошло стремительное перераспределение ролей: Франция сократила свою помощь развивающимся странам, а Германия и Великобритания, наоборот, резко ее увеличили. В случае с Великобританией это было обусловлено, в первую очередь, решением Д. Кэмерона выполнить данное еще в качестве лидера оппозиции обещание достичь показателя по объемам ОПР в 0,7% от ВНД к 2013 г. Правительство ФРГ, лучше остальных континентальных европейских стран, перенесшей кризис и укрепившей свое влияние в ЕС и в мире, также приняло политическое решение нарастить помощь. Этому помогла и его деятельность по приему беженцев, расходы на содержание которых в первый год пребывания в стране приема также учитываются в качестве ОПР. Помощь сотням тысяч выходцев из развивающихся стран (в том числе и стран БВСА), которых приняла Германия, исчислялась миллиардами долларов, что позволило ФРГ оторваться и от Великобритании, и от Франции. Последняя, напротив, была вынуждена умерить свои амбиции как донора. Объемы помощи начали сокращаться при Ф. Олланде на фоне бюджетных ограничений. Хотя изменение ситуации к лучшему и приход к власти склонного к проведению более амбициозной внешней политики Э. Макрона в 2017 г. позволили повернуть этот тренд вспять, к 2017-2018 гг. объемы французской ОПР лишь вышли на объемы

¹¹² Schäfer I., Koepf T. Franco-German foreign policy cooperation towards the Maghreb – converging goals, diverging policies [Genshagen: Genshagen Foundation], 2017, no. 23, P.7

десятилетней давности. В восстановлении прежних значений сыграло роль и наращивание помощи странам БВСА, несмотря на сокращение поддержки других стран мира.

Между тем отличия в поведении двух групп доноров стали еще более зримыми. В то время как в структуре помощи от более северных стран доля БВСА увеличилась за 2010-е гг. в среднем почти вдвое, страны, имеющие выход к Средиземному морю, этот тренд не поддержали. Италия вообще стала единственной страной, где эта доля сократилась, а в случае с Францией и Испанией данный показатель увеличился отнюдь не так сильно, как можно было бы ожидать, учитывая радикально возросший масштаб потребностей региона во внешней помощи.

Тем не менее и Италия, и Испания сохранили интерес к тем странам, где в силу исторических, геостратегических или иных причин у них есть особые интересы. Так, Италия входит в топ-10 доноров в Ливии, которая в прошлом была ее колонией, в Ираке, где она активно участвовала в военных операциях «коалиции желающих» с 2003 г., а также в Тунисе. Испания закономерно входит в число главных доноров Марокко и Алжира – государств, которые наиболее тесно с ней связаны и в которые Мадрид вкладывает значимые средства, в том числе в противодействие нелегальной миграции.

Еще более разительными отличия между двумя группами европейских доноров становятся, если сопоставить динамику изменений в объемах помощи странам БВСА и всем остальным странам мира. Большая часть доноров увеличивала помощь БВСА либо более значительно, чем остальным государствам, либо вопреки сокращениям средств, направляемых в другие регионы мира, но этого не происходило в случае с Италией, Испанией и Францией. Ключ к разгадке кроется в структуре их портфеля. В портфеле большинства доноров, не имеющих выхода к Средиземному морю, гуманитарная помощь составляла 1/3 до 2/3 от общего объема помощи БВСА, и эти показатели были существенно выше, чем до «арабской весны». Рост был особенно заметен в случае с ФРГ: если до 2011 г. гуманитарная помощь составляла лишь 5,4% от объема германской ОПР странам БВСА, то в 2017-2018 гг. – уже почти половину (44,1%). Доля гуманитарной помощи в портфеле Франции, Италии, Испании была существенно меньше, особенно у Франции – лишь 3,0¹¹³.

Как следствие, влияние Парижа в регионе сокращалось – особенно на фоне роста влияния Германии. Франция сегодня проигрывает и ФРГ, и Великобритании по числу попаданий в рейтинги ключевых доноров стран БВСА (табл.11). Из 12 стран БВСА – получателей ОПР она опережает Германию лишь в двух государствах Магриба – Алжире и Марокко, в то время как ФРГ оказывается крупнейшим европейским донором во всех остальных странах кроме Йемена и Судана, где лидирующие позиции занимает

¹¹³ OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018 // OECD.
URL: <http://www.oecd.org/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018-9789264302679-en.htm>

Великобритания, причем по данным показателям Германия либо не уступает, либо опережает США и институты ЕС. Более того, ФРГ оказывается впереди Франции (как и США) и по такому показателю, как число попаданий стран БВСА в топ-10 крупнейших реципиентов, где ее опережают только институты ЕС. Это вполне однозначно указывает на изменение региональных приоритетов в германской стратегии содействия развитию по сравнению с 2000-ми гг.

Описанная ситуация создает видимость сознательного разделения труда между донорами. Однако на практике ведущие акторы конкурируют в том числе и друг с другом, и попытки координации усилий в области СМР, предусмотренные, к примеру, в Ахенском договоре о сотрудничестве между ФРГ и Францией 2019 г. вряд ли будут иметь место на Ближнем Востоке или в Северной Африке – с учетом того, насколько болезненно воспринимается сегодня Парижем усиление позиций Берлина в странах Магриба.

Отдельно, несомненно, следует сказать несколько слов и о политике ЕС. В 2000-е гг. ЕС играл весьма значимую роль в БВСА, в первую очередь посредством реализации политики соседства, в соответствии с которой реализовывались крупные многолетние индикативные программы со значительным числом стран региона объемом несколько сот миллионов евро в год каждая. Несмотря на их инклюзивный характер, вопросы политического развития отходили на них на второй план – императивы демократизации уступали место императивам обеспечения стабильности и сотрудничества с авторитарными режимами в противодействии трансграничным угрозам безопасности¹¹⁴. «Арабское пробуждение» застало евробюрократов врасплох и заставило начать пересматривать стратегию, смещая акценты с обеспечения безопасности и продвижения торгово-экономических интересов на содействие демократическому транзиту. В рамках обновленных индикативных программ почти повсеместно происходило перераспределение средств в пользу политических секторов, что можно было наблюдать, в частности, на примере Марокко. Однако по мере ухудшения ситуации в регионе и на фоне миграционного кризиса 2015 г. в Европе вынужденно произошел возврат к прежней модели отношений со странами региона, которая доминировала до 2011 г.¹¹⁵

ЕС в указанный период стал главным коллективным донором гуманитарной помощи странам региона, в первую очередь Сирии и сопредельным странам, сыграв в том числе и ключевую организационную роль в мобилизации средств других стран и организаций через Брюссельские конференции. Показательно также и распространение донорской активности ЕС за пределы Южного Средиземноморья. Характерным примером в данном отношении может служить Ирак. Как отмечает Л.Д. Оганисян, повышение интереса Брюсселя к Ираку в последние годы обусловлено не только опасениями

¹¹⁴ Подробнее см.: Оганисян Л.Д. Эволюция подходов ЕС к взаимодействию со странами арабского пробуждения // Глобальный Юг в полицентричном миропорядке. Мировое развитие. — 2018. — №19. — С. 148–156.

¹¹⁵ Там же.

насчет превращения этой страны в источник трансграничных вызовов и угроз, но и убежденностью представителей Евросоюза в потенциальной способности Багдада стать краеугольным камнем новой архитектуры региональной безопасности¹¹⁶. ЕС оказывает Ираку и гуманитарную помощь, и содействие развитию, нацеленное в первую очередь на устранение фундаментальных причин нестабильности и радикализации, но преимущественно Евросоюз оказывает помощь не напрямую, а через организации системы ООН, делегируя им соответствующие риски.

3.5. Россия и Китай как доноры стран БВСА

К моменту начала «арабского пробуждения» *Российская Федерация* уже 5 лет наращивала свою донорскую активность, что было в значительной степени предопределено ее председательством в «Группе восьми» в 2006 г. и утверждением отдельной Концепции участия в СМР в 2007 г.¹¹⁷ При этом в тот момент Россия в целом ориентировалась на практики «традиционных» доноров, а именно государств – членов КСР ОЭСР. Приоритет отдавался направлению средств по каналам международных организаций – агентства ООН и Всемирный банк. БВСА же в списке региональных приоритетов шел на скромном четвертом месте после СНГ, АТР и Африки и перед Латинской Америкой, что заставляло предположить, что оказание помощи арабским странам будет осуществляться, скорее, по остаточному принципу.

«Арабское пробуждение» внесло свои коррективы, но не сразу. На первых порах РФ продемонстрировала приверженность задействованию многосторонних механизмов, что проявило себя в ее активном участии РФ в «Довильском партнерстве». На саммите министров финансов стран «Группы восьми» в Марселе 12 сентября 2011 г. заместитель министра финансов РФ С.А. Сторчак обозначил заинтересованность России в оказании содействия образовательным процессам в странах БВСА, помощи в подготовке кадров различных дисциплин, начиная с работников технических специальностей и заканчивая подготовкой дипломатов, в восстановлении инвестиционного климата. Министр также обозначил заинтересованность России в распространении на эти страны «действующей программы помощи по укреплению общественных финансов и опыта по созданию эффективной казначейской системы»¹¹⁸. Россия достаточно активно включилась в работу Тростового фонда Довильского партнерства, учрежденного под эгидой Всемирного банка в 2012 г., по линии которого она обязалась внести 10 млн долл. Первый транш был переведен в 2013 г., второй – в феврале 2014 г. Хотя на фоне политического кризиса на Украине 3 марта 2014 г. страны «семерки»

¹¹⁶ См.: Оганисян Л.Д. Иракский вектор политики Европейского союза (2014–2020) / Л.Д. Оганисян // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. — 2020. — № 1. — С. 87–120.

¹¹⁷ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию от 14 июня 2007 года // Министерство финансов РФ. URL.: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2007/07/concept_rus.pdf

¹¹⁸ Высказывания С.А. Сторчака информационным агентствам по итогам саммита G8 в Марселе. 12.09.2011. URL.: https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=32112-vyskazyvaniya_s.a_storchaka_informatsionnym_agentstvam_poitogam_sammita_g8_v_marsele

приостановили свое участие в сочинском саммите, Россия продолжила участвовать в мероприятиях «Довильского партнерства» и подчеркивать значимость своего участия в ТФДП, обещая продолжить работу в нем¹¹⁹. Это обещание Россия сдержала.

По двусторонним каналам Россия выделяла помощь почти всем странам региона, хотя по большей части в символических объемах. Однако реализация «ливийского сценария» и начало войны в Сирии достаточно радикальным образом изменили позицию РФ. Произошла однозначная концентрация на сирийском направлении: САР стала единственной страной региона, которая вошла в список основных получателей российской помощи. Сирия вполне подпадает под категорию «государств, имеющих исторически сложившиеся дружественные связи с Россией», которая в обновленной версии Концепции государственной политики РФ в сфере СМР идет второй по приоритетности после стран постсоветского пространства¹²⁰. В отдельные годы на САР приходилось более 80% всей гуманитарной помощи со стороны РФ¹²¹.

Российская помощь Сирии оказывается как на двусторонней, так и на многосторонней основе¹²². Первая партия помощи на двусторонней основе была доставлена еще в марте 2012 г. В последние годы в реализации целей гуманитарного содействия центральную роль играют российские военные. В первую очередь, задействуются такие структуры, как Центр по примирению враждующих сторон и контроля над размещением беженцев Международный противоминный центр Вооруженных Сил РФ, привлекаются медицинские отряды специального назначения (МОСН) и врачебно-сестринские бригады.

Эта деятельность была системно освещена в 2019 г. в материалах ИВ РАН под редакцией руководителя Центра научно-аналитической информации Н.Д. Плотникова¹²³.

По данным ЦПВСиКПБ, по состоянию на середину ноября 2020 г., при участии российской стороны были организованы и проведены 2640 гуманитарных акций (по доставке и распределению 4574,6 т продовольствия, воды и предметов первой необходимости), оказана помощь 132,9 тыс. жителям

¹¹⁹ ТАСС РФ придает большое значение сотрудничеству со странами Ближнего Востока и Северной Африки // ТАСС. 05.03.2014. URL: <https://tass.ru/g8/1023899>

¹²⁰ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (утв. указом президента РФ от 20 апреля 2014 г. №259) // Министерство иностранных дел РФ. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/64542

¹²¹ Зайцев Ю., Кнобель А. Россия как международный донор в 2017 году // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 20 (81). Ноябрь / Божечкова А., Дерюгин А., Зайцев Ю., Кнобель А., Тищенко Т., Трунин П. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочкикова П.А., Колесникова А.В., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной администрации Российской Федерации С.18. URL: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2018_20_81_November.pdf

¹²² См. подробнее: Степанова Е. Гуманитарная роль России в конфликтах на Донбассе и в Сирии (в контексте «ответственности по защите») / Е. Степанова // Пути к миру и безопасности. — 2018. — № 1(54). — С. 129-181

¹²³ Плотников Н. Гуманитарная операция российской армии в Сирии / Н. Плотников — Москва: Ин-т востоковедения РАН, 2019. — 42 с.

Сирии, разминировано 3358,6 га территории, 3112 зданий (сооружений), 273,4 км дорог. Обнаружено и уничтожено 40 582 взрывоопасных предметов, в том числе 5474 самодельных взрывных устройств¹²⁴.

К большому сожалению, точные финансовые параметры российской двусторонней помощи Сирии неизвестны. Представление о порядке цифр дает выступление руководителя российско-сирийского межведомственного координационного штаба по возвращению беженцев М. Мизинцева на Международной конференции по возвращению беженцев на территорию Сирии 11 ноября 2020 г. Он заявил, что «на гуманитарные цели, восстановление электросетей и промышленного производства, объектов религиозного культа Россией выделено более 1 миллиарда долларов», – но без уточнения, за какой именно период¹²⁵. Руководитель Россотрудничества Е.А. Примаков, в свою очередь, назвал цифру в 150 млн долл. в год, признав, что проблемы с подсчетами испытывает и само агентство¹²⁶.

Указанные объемы, однако, не включаются в официальную отчетность по российской ОПР, направляемую Министерством финансов РФ ежегодно в ОЭСР, хотя в полной мере соответствуют ее критериям (с учетом последних нововведений).

Не отражается в ней, увы, и весьма весомый вклад России в обучение граждан из стран БВСА (как впрочем, и любых других стран мира) – покрываемые из бюджета расходы на выплату стипендий, предоставление мест в общежитии по льготным расценкам и собственно обучение. Так, например, в 2018 г. Россия увеличила ежегодную квоту для студентов из Сирии, принимаемых на обучение на бюджетной основе, в 2,5 раза – с 200 до 500 человек, и в 2019 г. в сирийским гражданам было предоставлено 541 место в российских вузах¹²⁷. Весьма многочисленна и когорта йеменских студентов. Посол РФ в Йемене В. Дедушкин в интервью корреспонденту «Коммерсанта» М.Беленькой в феврале 2019 г. заявил, что в России за счет федерального бюджета обучаются более тысячи йеменцев, а всего в Йемене более 50 тыс. выпускников советских и российских вузов¹²⁸. Согласно статистическим данным по числу иностранцев, приезжающих в Россию для учебы, которые с 2019 г. стала публиковать Пограничная служба Федеральной службы безопасности, в топ-20 стран происхожде-

¹²⁴ Информационный бюллетень Центра по примирению враждующих сторон и контролю за перемещением беженцев (19 ноября 2020 г.) // Министерство обороны Российской Федерации.
URL: http://syria.mil.ru/peacemaking/info/refugee_migration/more.htm?id=12318478@egNews

¹²⁵ Россия выделила более миллиарда долларов на помощь Сирии // РИА Новости. 11.11.2020.
URL: <https://ria.ru/20201111/siriya-1584087521.html>

¹²⁶ Россия регулярно поставяет помощь в Сирию // Официальный сайт Россотрудничества. 14.11.2020.
URL: <https://rs.gov.ru/news/78606>

¹²⁷ В Минобрнауки назвали количество иностранных студентов, обучающихся в российских вузах // Парламентская газета. 14.11.2019. URL: <https://www.pnp.ru/social/v-minobrnauki-nazvali-kolichestvo-inostrannykh-studentov-obuchayushhikhsya-v-rossiyskikh-vuzakh.html>

¹²⁸ «Россия не делит йеменцев на своих и чужих». Посол РФ в Йемене — об урегулировании конфликта в этой стране // Коммерсантъ. 21.02.2019. URL: <https://kommersant.ru/daily/118051>

ния зарубежных студентов, обучающихся в РФ, входят также Ирак, Египет и Марокко¹²⁹.

Нулевые значения в соответствующих графах в российской отчетности по ОПР, равно как и отсутствие в ней данных по расходам на беженцев в первый год их пребывания на территории России, существенно искажает истинные масштабы вклада России как в долгосрочное социально-экономическое развитие стран региона, так и в удовлетворение их чрезвычайных потребностей. Это создает реальную политическую проблему, поскольку именно эти фрагментарные официальные данные используются представителями западных стран, в частности, США в информационной борьбе, чтобы подчеркнуть несопоставимость российского вклада в улучшение жизни простых сирийцев.

Фактически в отчетности по российской помощи странам БВСА, в частности, Сирии представлены лишь целевые взносы в многосторонние организации, бенефициаром которых они являются. Так, только в 2019 г. за счет ассигнований федерального бюджета САР был направлен 1 млрд рублей (около 17 млн долл.) по каналам организаций системы ООН (включая 5,8 млн долл. по линии ПРООН, 5 млн долл. в бюджет ЮНИСЕФ, 3 млн долл. по линии ВПП и 3,1 млн долл. по линии Фонда ООН в области народонаселения)¹³⁰. В текущем году уже было выделено 20 млн долл. в виде единовременного добровольного взноса в фонд ВПП на реализацию проекта «Предоставление продовольствия, питания и средств к существованию населению, затронутому конфликтом в Сирии»¹³¹ в 2020-2021 гг.

Значительные (по российским меркам) и символические (в сравнении с объемами помощи от западных доноров) суммы перечислялись также Ливану и Палестинским территориям, в то время как со странами Северной Африки РФ предпочитает развивать отношения преимущественно на коммерческой основе, хотя и с определенной государственной поддержкой (так, например, в 2017 г. по линии ВЭБ были выданы контргарантии для финансирования проектов в Марокко и Египте)¹³².

Сирия, несомненно, останется приоритетом №1 для России и на ближайшую перспективу, хотя основную роль будут играть инвестиции, а не официальная помощь, на что может указывать и недавнее постановление открыть в Дамаске российское торговое представительство. При этом ключевую роль с учетом принятия в США «Закона Цезаря», вероятнее всего, будут играть компании, уже находящиеся под американскими санкциями. Формат российско-сирийского взаимодействия будет закреплён в тех соглашениях, которые планируются к подписанию в декабре 2020 г. в рамках очередного

¹²⁹ Звездина П. ФСБ впервые раскрыла данные о приезжающих на учебу в Россию // РБК. 19.09.2019.
URL: <https://www.rbc.ru/society/19/08/2019/5d5694d89a79471a151e5e5f>

¹³⁰ Распоряжение №3038-р от 14 декабря 2019 г. // Правительство РФ.
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912170021>

¹³¹ Распоряжение №131-р от 29 января 2020 г. // Правительство РФ.
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001300022>

¹³² Годовой отчет за 2017 г. // Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». URL: <https://вэб.рф/files/?file=d0e9e33eee25ea1c9f112a3da18d58c7.pdf>

заседания межправительственной комиссии. Тем не менее, если судить по высказываниям С.В. Лаврова в ходе его первой за 8 лет поездки в Дамаск, основной акцент будет делаться на создание условий для привлечения международной помощи извне¹³³.

Подтверждением реализации именно этого курса может служить стержневая роль российской стороны в созыве 11-12 ноября в Дамаске Международной конференции по возвращению беженцев и восстановлению Сирии. Участие в ней приняли в общей сложности делегации из 27 стран (включая Китай, Иран, Индию, Пакистан, Венесуэлу, Северную Корею, а также ряд арабских стран – Алжир, Бахрейн, Ливан, Оман и др.). Представители стран Запада данное мероприятие ожидаемо бойкотировали, в который раз сославшись на отсутствие необходимых условий для возвращения беженцев.

Сохранение ситуации «взаимно гарантированной обструкции»¹³⁴ ставит вопрос о побуждении правительства Б. Асада к определенным уступкам, что является основной темой, которая продвигается сегодня европейскими экспертами¹³⁵, в том числе и в совместных публикациях с представителями российского экспертного сообщества¹³⁶, часть которых признает необходимость выработки консенсусных решений на данном направлении.

В качестве доказательства особого значения, которое сегодня Российская Федерация придает взаимодействию со своими партнерами на Ближнем Востоке, может служить и оперативная гуманитарная помощь Ливану после взрыва в порту Бейрута. МЧС в ливанскую столицу были направлены спасатели и медики, налажена работа аэромобильного госпиталя, в котором была оказана помощь почти 600 пострадавшим¹³⁷. Кроме того, при поддержке представительства Россотрудничества была передана помощь государственной больнице в Баабде в пригороде Бейрута. Есть все основания полагать, что востребованность российской гуманитарной помощи в регионе – ввиду ее традиционно высокой эффективности – будет только расти.

Китай в последние годы активно укрепляет свое присутствие в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, в первую очередь в качестве инвестора, чему способствует включение региона в запущенную в 2013 г. инициативу «Один пояс – один путь». Однако в условиях высоких политических

¹³³ Беленькая М. Экономика должна быть просирийской // Коммерсантъ. 08.09.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4483025>

¹³⁴ См. подробнее: Бартенев В.И. Взаимно гарантированная обструкция? Россия, страны Запада и политические дилеммы восстановления Сирии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. — 2018. — Т. 18, № 4. — С. 755–774.

¹³⁵ Ways out of Europe's Syria Reconstruction Conundrum. Middle East Report №209 // International Crisis Group. 25.11.2019. URL: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/209-syria-reconstruction_1.pdf

¹³⁶ Примирить непримиримое: подходы России и Европы к восстановлению Сирии: доклад РСМД № 48/2019 / [Кортунов А.В.; Хильтерманн Й.; Мамедов Р.Ш.; Шмелева Т.А.; И.С. Иванов (гл. ред.)]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2019. – 32 с.; Asseburg M. Economic reconstruction in Syria — an area for EU-Russia selective engagement? // German Institute for International and Security Affairs / Stiftung Wissenschaft und Politik. 16.06.2020. URL: http://188.127.251.150/wp-content/euinrussiapdf/EUREN_Brief_16_Asseburg_Aksenenok.pdf

¹³⁷ Группировка МЧС России полностью выведена из Ливана // Известия. 15.08.2020. URL: <https://iz.ru/1048611/2020-08-15/gruppirovka-mchs-rossii-polnostiu-vyvedena-iz-livana>

рисков инструменты помощи на БВСА в целом не подкрепляют китайскую экспансию. По большому счету, можно говорить лишь об отдельных достаточно нерегулярных эпизодах оказания гуманитарной помощи. Часть помощи направляется по каналам учреждений системы ООН, в том числе в виде целевых взносов (анализ данных УКГВ ООН позволяет оценить их объем около 50 млн долл. за десятилетие) для почти всех стран, непосредственно пострадавших от вооруженных конфликтов (Сирия, Ливия, Йемен, Ирак) и их трансграничных последствий (Ливан, Иордания). Начиная с 2018 г. взносы более 1 млн долл. перечисляются также в Палестинские территории¹³⁸.

Задействуются и двусторонние каналы, в первую очередь в Сирии и Ираке. Так, еще до провозглашения окончательной победы над ИГ в июле 2017 г. председатель КНР Си Цзиньпин объявил о предоставлении материальной помощи иракскому правительству на цели послевоенного восстановления в размере 80 млн юаней (11,7 млн долл.¹³⁹). Иракские эксперты, в частности специалисты аналитического центра «Аль-Байян», уверены в том, что развитие отношений с Ираком отвечает следующим стратегическим целям КНР: обеспечение бесперебойных поставок нефти, предотвращение превращения Ирака в убежище для группировок, враждебных китайским интересам; продвижение китайских интересов в Сирии. Исходя из этого, они рекомендуют Ираку добиваться от правительства КНР использования опробованной в других районах мира модели выделения средств на восстановление городов, пострадавших от ИГ, и на восстановление иракской инфраструктуры.

В той же Сирии Китай играет существенно более скромную роль, чем Россия и Иран, хотя правительство Б. Асада изначально называло КНР в числе стран, которым будет отдан приоритет в восстановлении Сирии, и неоднократно подтверждало свою заинтересованность в китайских инвестициях и помощи впоследствии. Однако и здесь тоже Поднебесная пока ограничивается преимущественно гуманитарной помощью (так, например, в 2017 г. было предоставлено на сумму 40 млн долл.¹⁴⁰). Несомненно, главной причиной, ограничивающей масштабы вовлечения Китая, является отсутствие определенности относительно дальнейших перспектив сирийского урегулирования, а также ставшая после «Закона Цезаря» реальностью угроза введения американских санкций за участие в восстановлении Сирии.

Даже скромные по масштабам объемы помощи со стороны Китая, как и со стороны Российской Федерации, воспринимаются весьма настороженно на Западе. Это создает новые риски, которые необходимо принимать в учет лицам, ответственным за принятие соответствующих решений, при планировании своей донорской активности в обеих странах, и отчасти это ограничивает потенциал координации усилий, который пока совсем не используется.

¹³⁸ См.: Humanitarian aid contributions 2020 // Financial Tracking Service. The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. URL: <https://fts.unocha.org>

¹³⁹ Lee J. China offers Iraq \$11.7m for reconstruction // Iraq Business News. 13.07.2017. URL: <http://www.iraq-businessnews.com/2017/07/13/china-offersiraq-11-7m-for-reconstruction/>

¹⁴⁰ Al-Ghadhawi A. China's Policy in Syria // Chatham House. March 2020. URL: <https://syria.chathamhouse.org/research/chinas-policy-in-syria>

4. Препятствия на пути оказания помощи

4.1. Фидуциарные риски

В 2010-е гг. фидуциарные риски проявляли себя при выборе как двусторонних, так и многосторонних каналов доведения помощи до конечных бенефициаров во всех странах региона. Наибольшими они были в государствах, затронутых вооруженными конфликтами – Сирии, Йемене, Ливии, Ираке.

По соображениям безопасности национальные агентства содействия развитию западных стран были вынуждены вывести своих сотрудников из зон боевых действий. Контроль за оказанием помощи Сирии (как гуманитарной, так и помощи в стабилизации обстановки) осуществлялся либо из штаб-квартир, либо с территории сопредельных стран, в первую очередь, Турции, Ливана и Иордании, за помощью Ливии – с территории Туниса и т.п.

Донорам зачастую ничего не оставалось кроме как переводить средства либо многосторонним организациям (системы ООН), либо международным НПО, многие из которых работали в указанных странах не напрямую, а через местные организации. Цепочка могла выглядеть крайне сложно. Так, например, один из партнеров ММР Великобритании, получая средства, распределял их между тремя «хабами» в сопредельных странах: в Турции средства направлялись 2 организациям, в Ливане – 9, в Иордании – 3, при этом 6 организаций привлекали дополнительных партнеров (в ряде случаев более чем одного)¹⁴¹. Отдел по реагированию на кризис в Сирии (*Syria Crisis Unit*), учрежденный в департаменте БВСА в штаб-квартире ММР в Лондоне, не обладал достаточной информацией обо всех партнерах и слишком недооценивал фидуциарные риски (в том числе из-за отсутствия менеджеров, компетентных в вопросах их оценки в условиях вооруженного конфликта), что потребовало оперативного исправления ситуации¹⁴². Результаты проделанной работы над ошибками были учтены британцами уже в Йемене, хотя уровень понимания локального контекста сотрудниками (пусть и также выведенными из страны по соображениям безопасности) был там изначально выше. Негативное влияние дистанционного мониторинга оказания помощи на контроль над распределением средств отмечало и АМР США, регулярно требовавшее от международных организаций усовершенствования релевантных надзорных практик¹⁴³.

Фидуциарные риски могли реализоваться на каждом из этапов доведения средств до бенефициаров, в особенности в таких организациях, как напри-

¹⁴¹ The UK's humanitarian support to Syria. A performance review // Independent Commission for Aid Impact (ICAI). May 2018. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ICAI-Syria-Report-final.pdf>

¹⁴² DFID's approach to managing fiduciary risk in conflict-affected environments. A performance review. // Independent Commission for Aid Impact (ICAI), August 2016. URL: <https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Performance-Review-DFIDs-approach-to-managing-fiduciary-risk-in-conflict-affected-environments.pdf>

¹⁴³ Insufficient Oversight of Public International Organizations Puts U.S. Foreign Assistance Programs at Risk // U.S. Agency for International Development (USAID) – Office of Inspector General. 25.09.2018. URL: <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2018-09/8-000-18-003-P.pdf>

мер, ВОЗ, внутренние правила которых позволяют переводить средства на личные счета сотрудников для ускорения приобретения и доставки товаров и услуг в зону кризиса. Повышенные фидуциарные риски допускаются из стремления поставить во главу угла здоровье и жизни бенефициаров помощи, и поэтому очевидно, что любые злоупотребления получают большой резонанс. Именно это и произошло с операциями ВОЗ в Йемене. Внутреннее расследование, проведенное в 2019 г., выявило, что действия главы офиса организации в Санае – итальянца Невиио Загари – не соответствовали стандартам этического поведения: назначения сотрудников производились на основе личных связей без должного внимания к уровню их профессионализма, миллионы долларов переводились на их личные счета, контракты заключались без должного оформления надлежащей документации, а тонны выделенных медикаментов исчезали без следа¹⁴⁴. В общей сложности в участии в коррупционных схемах с представителями обеих сторон в конфликте были заподозрены 12 человек. Показательно, что даже когда в Йемене организовали кампанию под говорящим названием «Где деньги?», требуя публикации данных о расходах, ООН запустила контркампанию «Проверьте наши результаты», но так и не раскрыла детали финансовых отчетов¹⁴⁵.

Дополнительная сложность при доведении помощи через местных партнеров в условиях вооруженных конфликтов заключается в том, что многие из них имеют доступ к определенной «проблемной» зоне и понимают местные реалии, но не имеют серьезной «кредитной истории» и досконально не знают принципов гуманитарной работы и требований доноров к финансовой отчетности¹⁴⁶. Та же проблема относится и к негуманитарной помощи, хотя и в меньшей степени.

Фидуциарные риски затрагивают и страны региона, не затронутые вооруженным конфликтом. В исследовании Всемирного банка «Захват внешней помощи элитами» была, в частности, упомянута Иордания, но после появления публикаций, записывавших королевство в лидеры по объемам перевода средств международной помощи на оффшорные счета¹⁴⁷, представителям ВБ пришлось разяснять, что никаких свидетельств перенаправления помощи на другие цели в этой стране обнаружено не было¹⁴⁸. Заметно в большей степени фидуциарные риски проявляли себя в Ливане. Речь идет как о традиционных программах помощи стране, так и о программах помощи сирийским беженцам на территории Ливана, в которых, начиная с

¹⁴⁴ Michael M. UN probes corruption in its own agencies in Yemen aid effort // Associated Press. 05.08.2019. URL: <https://apnews.com/dcf8914d99af49ef902c56c84823e30c>.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ The UK's humanitarian support to Syria. A performance review // Independent Commission for Aid Impact (ICAI). May 2018. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ICAI-Syria-Report-final.pdf>

¹⁴⁷ Andersen J.J. et al. Elite Capture of Foreign Aid Evidence from Offshore Bank Accounts. Policy Research Working Paper 9150 // World Bank. February 2020. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/493201582052636710/pdf/Elite-Capture-of-Foreign-Aid-Evidence-from-Offshore-Bank-Accounts.pdf>.

¹⁴⁸ Clarification on the reference to Jordan in the World Bank's Working Paper "Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts" // World Bank. 20.05.2020. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/05/20/clarification-jordan-world-bank-working-paper-elite-capture-foreign-aid-evidence-offshore-bank-accounts>.

2015 г. также стали обнаруживать свидетельства нецелевого расходования средств и международными, и местными организациями¹⁴⁹. Рост объемов внешней поддержки, направляемых в страну, стал одной из причин резкого ухудшения качества управления, о чем пойдет речь в следующем разделе.

4.2. Риски безопасности

Дестабилизация обстановки сразу в нескольких государствах БВСА стала одной из главных причин удвоения числа атак на гуманитарных работников в мире и числа жертв таких нападений в последнее десятилетие. Безусловный антилидер в данном отношении – Сирия, где с начала гражданской войны, по данным Базы данных о безопасности лиц, оказывающих помощь (*Aid Worker Security Database*), было убито 238 человек. При этом на САР пришлось почти треть всех смертей в 2017-2019 гг.¹⁵⁰ Так, только за 2019 г. в Сирии жертвами атак стали 47 человек, из которых 36 погибли, по большей части в результате воздушных ударов, но также от подрыва на минах и других взрывных устройствах¹⁵¹. В результате САР впервые за все время наблюдений вышла на первое место по данному показателю. Поступающие в 2020 г. сведения говорят о том, что ситуация остается очень сложной¹⁵². Второй самой опасной для гуманитарной работы страной региона является Йемен (6-е место в мире; 11 атак по итогам 2019 г.)¹⁵³.

В ряде случаев установить источник нападения невозможно, и отнюдь не всегда такие нападения имеют политические причины – речь может иногда идти и о грабеже. Независимо от цели, однако, сообщения о таких атаках становятся частью информационной войны: обе стороны стремятся дискредитировать противника, обвинив его в нападениях на гуманитарные конвои и т.п. Более того, в ряде случаев нападения на конвои рассматриваются чуть ли не как признак причастности к военным преступлениям и повод к введению санкций – так было, например, в ситуации инцидента с нападением на гуманитарный конвой под Алеппо в 2016 г., в котором были обвинены российские ВС. Уже в 2017 г. Международная комиссия ООН по расследованию инцидентов в Сирии опровергла это, оказавшись не в состоянии установить виновных¹⁵⁴. Это, впрочем, не мешает составителям отчета «*Aid Worker Security Database*» в своем официальном отчете по-прежнему указывать, что сирийские и российские самолеты наносили удары не только по больницам и гуманитарным конвоям, но и по тем, кто начинал оказывать

¹⁴⁹ Akiki V. Corruption creeps into refugee aid in Lebanon // Al-Monitor. 08.03.2015. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/sites/almonitor/contents/articles/politics/2015/03/lebanon-corruption-syrian-refugees-aid.html>

¹⁵⁰ Parker B. In the news: Three aid workers killed in Syria // The New Humanitarian. 20.02.2020. URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/02/20/oxfam-aid-workers-killed-Syria>

¹⁵¹ Aid Worker Security Report 2020. Contending with threats to humanitarian health workers in the age of epidemics // Humanitarian Outcomes. URL: https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr2020_0.pdf

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Aid Worker Security Report 2020. Contending with threats to humanitarian health workers in the age of epidemics // Humanitarian Outcomes. URL: https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr2020_0.pdf

¹⁵⁴ Комиссия ООН не смогла установить виновника атаки на гумконвой под Алеппо // РБК. 22.12.2016. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/12/2016/585b15939a7947f641d25dcf>

помощь гражданским лицам и пострадавшим¹⁵⁵. Такая позиция, впрочем, вряд ли может удивлять, учитывая, что подготовку этих отчетов финансирует АМР США.

Уникальность сирийскому кейсу придает тот факт, что правительство Б. Асада находится под международными санкциями и не поддерживается абсолютным большинством стран мира. Международные же организации, как уже говорилось, в большинстве своем перенесли деятельность в сопредельные страны, делегировав содействие местным партнерам, зачастую не имеющим особого опыта работы, и потому подвергая их жизни большей опасности¹⁵⁶.

Отдельные специалисты указывают на принципиальное изменение ситуации с гуманитарной помощью в регионе: оказывать ее становится небезопасно. Случаются и атаки, в которых люди остаются живы, но помощь отбирается участниками конфликта. Так, например, в феврале 2017 г. в Сирии было совершено нападение на гуманитарный конвой из 35 грузовиков, который вез помощь (продовольствие, медикаменты и зимнюю одежду для 35 тыс. человек) в город Хомс и на который напали неизвестные, забрав часть груза¹⁵⁷.

В Йемене сотрудники международных организаций также всерьез рискуют погибнуть в ходе проведения военных операций¹⁵⁸ или быть задержанными повстанцами¹⁵⁹, вследствие чего им приходится зачастую скрывать свою символику¹⁶⁰. ЮНИСЕФ, к примеру, приходится сообщать о передвижениях своих транспортных средств без опознавательных знаков руководству возглавляемой Саудовской Аравией коалиции, чтобы избежать попадания под обстрел¹⁶¹.

Проблема обеспечения безопасности сотрудников гуманитарных организаций приобретает не только политико-дипломатическое, но и военно-стратегическое измерение. Осенью 2019 г. Министерство обороны США начало добиваться от Конгресса предоставления ему больших полномочий по обеспечению безопасности дипломатов и сотрудников гуманитарных организаций, участвующих в реализации инициатив Госдепартамента и АМР США по стабилизации обстановки в зонах, к которым не удается получить доступ другими способами. Этот шаг рассматривается экспертами как механизм,

¹⁵⁵ Aid Worker Security Report 2020. Contending with threats to humanitarian health workers in the age of epidemics // Humanitarian Outcomes. URL: https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr2020_0.pdf

¹⁵⁶ Scott E.K.M. Yes, aid workers are getting killed more often. But why? // The Washington Post. 06.12.2019. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/12/06/yes-aid-workers-are-getting-killed-more-often-why/>

¹⁵⁷ Неизвестные ограбили гуманитарный конвой Красного Креста в Сирии // РБК. 21.02.2017. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58ac6e549a794763e67650d0>

¹⁵⁸ Goodman J. Yemen war: Billions in aid, but where's it going? // BBC. 12.12.2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46469168>

¹⁵⁹ Slemrod A., Parker B. US, UK threaten to cut Yemen aid due to fraud and obstruction // The New Humanitarian. 12.02.2020. URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/02/12/Yemen-Houthi-aid-corruption-UN-US-UK-Saudi>

¹⁶⁰ Резолюция СБ ООН №2165 от 14.07.2014 // ООН. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2165\(2014\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2165(2014))

¹⁶¹ Michael M. UN probes corruption in its own agencies in Yemen aid effort // Associated Press. 05.08.2019. URL: <https://apnews.com/dcf8914d99af49ef902c56c84823e30c>

ориентированный, в первую очередь, на страны Ближнего Востока, в частности, на Йемен¹⁶². Такая инициатива, предопределенная отнюдь не только гуманитарными соображениями, однако, может усугубить проблему, ибо будет содействовать дальнейшей политизации и милитаризации гуманитарной помощи региону, степень которой и так запредельно высока.

4.3. Блокирование гуманитарного доступа

Риски блокирования гуманитарного доступа в рассматриваемый период в странах БВСА также реализовались в полной мере вследствие действий как повстанцев, так и официальных властей. Несомненно, самыми яркими примерами в данном случае выступают Йемен и Сирия, каждый из которых заслуживает отдельного разговора.

Йемен. Проблемы обеспечения гуманитарного доступа в Йемене возникли уже в самом начале активной фазы гражданской войны. Это потребовало принятия в 2015 г. резолюции СБ ООН № 2216, в которой в число актов, угрожающих миру, безопасности и стабильности Йемена, были включены не только нарушения оружейного эмбарго, введенного резолюцией СБ ООН №2140 (2014 г.), но и препятствование доставке гуманитарной помощи в Йемен или доступу к гуманитарной помощи или ее распределению внутри страны. Мониторинг таких нарушений стала осуществлять Группа экспертов по Йемену. В последнем опубликованном на данный момент материале, датированном январем 2020 г., приводятся свидетельства нарушений с обеих сторон, правда, совершенно несопоставимого масштаба. Так, правительству Йемена вменялась в вину задержка 9 партий медицинских средств и продуктов питания на срок от 16 до 169 дней в порту Адена, в то время как описанию нарушений в районах, находящихся под контролем хуситов, был посвящен целый подраздел. В числе фактов, вызывающих обеспокоенность, назывались, в частности:

- 1) случаи ареста и запугивания гуманитарных работников;
- 2) незаконные захваты личного имущества гуманитарных работников и имущества, принадлежащего гуманитарным организациям в Сане;
- 3) несоблюдение принципа независимости гуманитарных организаций;
- 4) лишение доступа к определенным районам или отказа выдачи разрешений на проезд из-за отказа предоставить информации о бенефициарах или личную информацию своих национальных сотрудников;
- 5) принятие высшим политическим советом постановления о том, что 2% утвержденного бюджета каждого гуманитарного проекта будут использоваться для финансирования этой новой структуры¹⁶³.

¹⁶² Detsch J. Pentagon rethinks how to protect diplomats, aid workers in Mideast war zones // Al-Monitor. 27.11.2019. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/11/pentagon-aim-protect-diplomats-mideast-warzones.html>.

¹⁶³ Письмо Группы экспертов по Йемену от 27 января 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности // ООН. URL: <http://www.undocs.org/rus/2020/326>

Также в одном из конфиденциальных отчетов панели экспертов ООН по Йемену, к которому получило доступ *Associated Press*, указывалось, что хуситы оказывали давление на гуманитарные организации, заставляя их нанимать лояльных к их деятельности сотрудников, угрожая отзывом виз и пытаясь контролировать их передвижения и реализацию проектов¹⁶⁴. Журналистам западных СМИ, в частности ВВС, в попытках ограничения хуситами доступа к гуманитарной помощи виделось их стремление к консолидации контроля над занимаемой территорией¹⁶⁵.

К весне 2020 г. накал страстей в вопросах обеспечения гуманитарного доступа в Йемене достиг предела в связи с позицией Всемирной продовольственной программы. В последние годы ВПП помогает ежемесячно более 12 млн йеменцев, 80% из которых проживают на территории, контролируемой хуситами¹⁶⁶. Общая логика заявлений официальных представителей данной организации состояла в том, что помощь достается лицам, обладающим оружием, а не наиболее нуждающимся в ней¹⁶⁷. Так, исполнительный директор ВПП американец Дэвид Бисли заявил, что продовольственная помощь поступает только 40% тех, кто может на нее претендовать в Санае и только трети нуждающимся в удерживаемом повстанцами Сааде, при этом озвучив редкую для международного чиновника такого уровня угрозу вообще приостановить оказание помощи¹⁶⁸. Это, в свою очередь, заставило представителей хуситов выступать с опровержениями, обвиняя руководство самой ВПП в коррупции и плохом управлении потоками помощи¹⁶⁹. Весной 2020 г. в Брюсселе было проведено специальное заседание по данному вопросу под председательством Швеции и ЕС, в преддверии которого англосаксонские страны пригрозили сократить помощь,¹⁷⁰ но другие государства, в том числе и Саудовская Аравия, не были готовы идти на такие радикальные меры.

Единственной страной, которая угрожала прекратить направлять любую помощь в области, контролируемые хуситами, в случае невыполнения ими предъявляемых требований¹⁷¹, причем уже после начала эпидемии коронавируса, усугубившей ситуацию, стали США. В итоге хуситы вынуждены были отменить 2% «налог» и начать относиться лояльнее¹⁷² к деятельности

¹⁶⁴ Michael M. UN probes corruption in its own agencies in Yemen aid effort // *Associated Press*. 05.08.2019.
URL: <https://apnews.com/dcf8914d99af49ef902c56c84823e30c>

¹⁶⁵ Doucet L. Yemen: World Food Programme to cut aid by half in Houthi-controlled areas // *BBC.com*. 10.04.2020.
URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-52239645>

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Houthis stole food 'from the mouths' of hungry Yemenis: UN // *Al-Jazeera*. 31.12.2018.
URL: <https://www.aljazeera.com/news/2018/12/houthis-stole-food-mouths-hungry-yemenis-181231143128776.html>

¹⁶⁸ Yemen's Houthis deny WFP accusations of stealing aid // *Al-Jazeera*. 01.01.2019.
URL: <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/yemen-houthis-deny-wfp-accusations-stealing-aid-190101152046453.html>

¹⁶⁹ Doucet L. Yemen: World Food Programme to cut aid by half in Houthi-controlled areas // *BBC News*. 10.04.2020.
URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-52239645>

¹⁷⁰ Slemrod A., Parker B. US, UK threaten to cut Yemen aid due to fraud and obstruction // *The New Humanitarian*. 12.02.2020.
URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/02/12/Yemen-Houthis-aid-corruption-UN-US-UK-Saudi>

¹⁷¹ La Forgia M. U.S. Cuts Health Care Aid to Yemen Despite Worries About Coronavirus // *The New York Times*. 27.03.2020.
URL: <https://www.nytimes.com/2020/03/27/world/middleeast/yemen-health-care-aid-coronavirus.html>

¹⁷² 'Time is running out': Humanitarian groups plead with US to resume aid to Yemen // *Middle East Eye*. 20.08.2020.
URL: <https://www.middleeasteye.net/news/yemen-us-humanitarian-groups-suspension-aid>

международных организаций, о чем в письме в АМР США заявили представители шести международных НПО, что дает определенные надежды на смягчение данной проблемы, существенно осложняющей и без того катастрофическое положение дел в Йемене¹⁷³.

В сентябре 2020 г. вышел отчет *Human Rights Watch* «Смертельные последствия», целиком посвященный препятствиям, возникающим на пути оказания гуманитарной помощи в Йемене, и основанный на интервью с более 30 представителями гуманитарных организаций. Хотя по большей части он посвящен тем препятствиям, которые чинят хуситы, в нем признается, что доступ к гуманитарной помощи в политических целях используют обе стороны в конфликте¹⁷⁴.

Сирия. Проблема обеспечения гуманитарного доступа подверглась политизации и в Сирии. Правительство Б. Асада с самого начала крайне негативно относилось к вопросам организации трансграничных поставок гуманитарной помощи, видя в ней угрозу ее использования в целях поддержки оппозиции.

Гуманитарные же организации видели риски совершенно в другом. На протяжении многих лет они обвиняли такие структуры, как УКГВ и ПРООН, во взаимодействии с Дамаском и диспропорциональном распределении помощи в пользу районов, контролируемых правительством. Критике подвергалось, в частности, сотрудничество с ассоциацией гуманитарных организаций *Syria Trust for Development*, основанной в 2001 г. и возглавляемой женой Башара Асада Асмой¹⁷⁵, а также Сирийским Арабским Красным Полумесяцем, которые обвинялись в перенаправлении лоялистам помощи, которая была предназначена для населения, проживающего на подконтрольных оппозиции территориях¹⁷⁶.

Проблема обеспечения гуманитарного доступа в Сирии также, как и в Йемене, уже достаточно давно вышла на уровень СБ ООН. В 2014 г. в момент, когда Дамаск контролировал меньшую часть территории, Совбез принял резолюцию №2165, которая постановляла, что «все сирийские стороны конфликта должны обеспечивать возможность незамедлительной и беспрепятственной доставки гуманитарной помощи гуманитарными учреждениями ООН и их партнерами по осуществлению непосредственно населению повсюду в Сирии на основе оценки потребностей ООН и без каких-либо политических пристрастий и целей, в том числе посредством незамедлительного устранения всех препятствий оказанию гуманитарной помощи»¹⁷⁷. Резолюция предоставляла учреждениям гуманитарной направ-

¹⁷³ Joint INGO letter to USAID // The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. August 2020.
URL: <https://reliefweb.int/report/yemen/joint-ingo-letter-usaid>

¹⁷⁴ Deadly Consequences: Obstruction of Aid in Yemen During Covid-19 // Human Rights Watch. 14.09.2020.
URL: <https://www.hrw.org/report/2020/09/14/deadly-consequences/obstruction-aid-yemen-during-covid-19>

¹⁷⁵ См. Syria Trust for Development. URL: <http://www.syriatrust.sy>

¹⁷⁶ International Crisis Group. U.S. Sanctions on Syria: What Comes Next? // ICG. 13.07.2020.
URL: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/us-sanctions-syria-what-comes-next>

¹⁷⁷ Резолюция СБ ООН №2165 от 14.07.2014 // ООН. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2165\(2014\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2165(2014))

ленности ООН и их партнерам право пользоваться маршрутами, пролегающими через линии конфронтации и пропускные пункты – Баб-эс-Салям, Баб-эль-Хава (на сирийско-турецкой границе), Эль-Ярубия (на границе с Ираком) и Аль-Рамата (на границе с Иорданией), в дополнение к уже используемым для обеспечения доставки гуманитарной помощи, включая медицинские и хирургические материалы, нуждающемуся населению на всей территории Сирии по наиболее прямым маршрутам при уведомлении сирийских властей.

При этом Россия постоянно настаивала на соблюдении резолюции ГА ООН №46/182 (1991), предписывающей осуществлять трансграничные поставки в координации с центральным правительством. Кроме того, Россия и Китай постоянно приводили в пример случаи того, как гуманитарная помощь оседала в руках террористов, а пограничные переходы использовались отнюдь не только для поставок гуманитарной помощи, но и в контрабандистских целях.

К 2019 г. ситуация «на земле» изменилась: большая часть 7,2 из 11,7 млн нуждающихся в помощи сирийцев и 3,8 млн из 6,2 млн ВПЛ находились уже в областях, контролируемых правительством. В этих условиях Россия стала призывать к пересмотру режима организации гуманитарного доступа. Уже в январе 2020 г. была принята резолюция СБ ООН №2504¹⁷⁸ о закрытии пограничных коридоров на границах с Ираком и Иорданией, поскольку эти территории давно контролировались сирийской армией. При этом Россия обвиняла ООН в неспособности организовать поставки гуманитарной помощи в Идлиб через Дамаск под предлогом риска распространения коронавируса из областей, контролируемых правительством. В апреле 2020 г. Дамаск одобрил поставки гуманитарной помощи в Даррат аль-Иззу и Атареб на западе провинции Алеппо (часть идлибской дезэскалационной зоны), но ООН не смогла организовать соответствующие гуманитарные конвои. Наконец, 11 июля под давлением России и Китая была принята резолюция, гарантировавшая поставки гуманитарной помощи по линии ООН в Сирию еще на год до 10 июля 2021 г., но только через один пограничный переход – Баб-эс-Салям. Аргументов в поддержку такого решения было два: 1) через этот переход идет 85% всей гуманитарной помощи, 2) территория под контролем террористов в Идлибе сократилась на 30%. Представители западных стран, в свою очередь, резко критиковали РФ и КНР за продавливание этого решения, делая акцент на том, что закрытие Баб эс-Саляма лишит доступа к помощи 1,3 млн сирийцев (включая 500 тыс. детей), которые живут в лагерях для ВПЛ в провинции Алеппо¹⁷⁹.

В этих условиях отдельные российские эксперты призывают к созданию совместного мониторингового механизма, который позволит осуществлять

¹⁷⁸ Резолюция СБ ООН №2504 от 10 января 2020 г. // ООН. URL: [http://undocs.org/ru/S/RES/2504\(2020\)](http://undocs.org/ru/S/RES/2504(2020))

¹⁷⁹ Vohra A. Block Aid: Russia and China's Response to the Caesar Act // Inside Arabia. 22.07.2020. URL: <https://insidearabia.com/block-aid-russia-and-chinas-response-to-the-caesar-act/>

контроль за распределением помощи в районах, не находящихся под властью сирийского правительства, но через него. На этом настаивает Россия, но совершенно не хотят США и ЕС,¹⁸⁰ что еще более усложняет «сирийскую головоломку».

4.4. Волатильность потоков помощи

Международная помощь Ближнему Востоку в 2010-е гг. подверглась всем гипотетически возможным рисками, связанным с изменением внутренней конъюнктуры в стране-доноре.

В первую очередь, стоит сказать о рисках экономического характера. В начале десятилетия они в полной мере проявили себя в странах, имеющих непосредственный выход к Средиземному морю – Франции, Испании и Италии. Наступление эпохи бюджетных ограничений вследствие кризиса суверенных долгов в еврозоне ограничило возможности этих стран по предоставлению международной помощи, в том числе и в приоритетных регионах, к числу которых многие десятилетия относился и БВСА. Сокращение объемов помощи в 2010-е гг. было характерно и для других доноров – скандинавских стран, Нидерландов, – но нигде оно не было столь радикальным, как в Испании. Резкое ухудшение состояния экономики, рекордно высокие показатели безработицы, сопоставимые с показателями стран БВСА, сделали политически невозможным сохранение объемов испанской помощи на том же уровне, и к 2014 г. они упали почти в 10 (!) раз. Итальянская ОПР в 2011-2012 гг. также сократилась на треть. Такие резкие колебания помощи, несомненно, затрудняли планирование программ и проектов и в странах Южного Средиземноморья.

Отдельного внимания заслуживают колебания объемов помощи БВСА, обусловленные «миграционным кризисом» 2015 г. Столкнувшись с притоком беженцев, в том числе из стран с Ближнего Востока, вызванным эскалацией внутренних конфликтов в Сирии, Ираке, Йемене и экспансией ИГ, европейские страны, принявшие значительное их число, оказались вынуждены тратить колоссальные средства как на оказание им помощи на собственной территории, так и на предотвращение дальнейшего усугубления кризиса, в частности, посредством выделения больших сумм сопредельным с Сирией государствам – Турции, Ливану, Иордании. Такое поведение было закономерным и с внутривнутриполитической точки зрения, отражая давление со стороны правых националистов. Тем не менее анализ количественных данных рисует достаточно неоднозначную ситуацию.

С одной стороны, если сопоставить данные по финансовым обязательствам, которые доноры в последние годы брали на себя в рамках Брюссельских конференций по оказанию помощи Сирии и сопредельным странам, то картина складывается достаточно оптимистичная. В 2016-2019 гг. доноры

¹⁸⁰ Khlebnikov A. The Future of Humanitarian Aid Delivery to Syria: What is Russia's Rationale?? // Russian International Affairs Council. 31.07.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/the-future-of-humanitarian-aid-delivery-to-syria-what-is-russia-s-rationale/>

Таблица 14. Объемы средств, мобилизованных на Брюссельских конференциях 2017-2019 гг. (млрд долл.)

Год	Конференция	Обязательства, взятые на конференции	Финансирование в виде грантов ¹⁸²	
			выделенные средства	кредиты
	Лондонская конференция	На 2016 г. – 6	8,1	
2017	I Брюссельская конференция	На 2017 г. – 6	7,5	30,0, из которых 2,3 – на льготных условиях
		На 2018-2020 гг. – 3,7		
2018	II Брюссельская конференция	На 2018 г. – 4,4	6	На 2018-2020 гг. – 21,2
		На 2019-2020 гг. – 3,4		
2019	III Брюссельская конференция	На 2019 г. – 7	10,0	
		На 2020 г. и последующий период – 2,4	1,7 (по состоянию на февраль 2020 г.)	На 2019 и последующий период – 21,01 (18,5 млрд по состоянию на февраль 2020 г.)
2020	IV Брюссельская конференция	На 2020 г. – 5,5 ¹⁸³		На 2019 и последующий период – 5,5
		На 2021 и последующий период – 2		

перевыполняли свои обязательства (Табл.14). Так, например, в 2019 г. доноры предоставили 10 млрд долл. (по сравнению с обещанными 7 млрд долл.) в виде грантов, превысив таким образом на 143% свои изначальные обязательства. Из 41 страны-доноры 34 полностью выполнили или перевыполнили свои обязательства. Более того, по состоянию на февраль 2020 г. международными донорами предоставлено было 1,7 млрд долл. в виде грантов (71%), и 18,5 млрд (88%) в виде кредитов на 2020 и последующий периоды¹⁸¹. В 2019 г. обязательства были выполнены и по всем сопредельным странам, кроме Ирака.

Однако ключевой вопрос – покрывали ли предоставленные донорами средства потребности во внешней помощи, и здесь картина выглядит уже совсем не такой радужной. В 2010-е гг. все без исключения страны испытывали дефицит внешнего финансирования, потребности чаще всего покрывались на 50-60% (исключением на этом фоне выглядит Ирак, где с 2014 г. данный

¹⁸¹ Supporting Syria and the region: Post-Brunels conference Financial tracking. Report Nine // The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ec-syria-tracking-report_nine.pdf

¹⁸² Также государства и международные организации брали на себя многомиллиардные обязательства по займам.

¹⁸³ Объем кредитов на 2020 г.

показатель никогда не был ниже 70%). Обращают на себя внимание достаточно резкие колебания объемов помощи: год от года уровень дефицита помощи мог колебаться вверх/вниз на 10 и более процентных пунктов.

Приведем в пример Сирию. С 2012 г. объемы потребностей в САР, обозначенных в рамках планов гуманитарного реагирования ООН, выросли в 17 с лишним раз, но параллельно вырос и масштаб дефицита финансирования (в 20 раз). Начиная с 2012 г. потребности никогда не покрывались более чем на 68% (в 2013 г.), однако в 2020 г. этот показатель окажется, судя по всему существенно ниже – по состоянию на начало октября он составляет лишь 43%¹⁸⁴.

Есть все основания полагать, что пандемия коронавируса лишь усилит колебания помощи. К примеру, 2 июня состоялась виртуальная конференция по сбору средств для оказания помощи Йемену, в которой участвовали преимущественно арабские и западные страны. Они взяли на себя обязательства на сумму около 1,35 млрд долл. помощи – гораздо меньше, чем 2,41 млрд долл., которые запрашивала ООН (на период с июня по декабрь 2020 г.), и гораздо меньше, чем 3,6 млрд долл., мобилизованные в прошлом году. По обобщенным *Oxfam* данным Управления по координации гуманитарных вопросов ООН, более половины из 20 стран-доноров, предоставивших наибольшее средства на урегулирование гуманитарного кризиса в Йемене в последние три года, сократили объемы финансирования более чем на треть с 2019 г., а пять стран вообще не предоставили каких-либо средств на эти цели в текущем году¹⁸⁵.

В этих условиях представители ООН опасаются того, что придется закрыть 30 из 41 программ в Йемене, что ударит не только по нуждающимся, но и по представителям местных организаций, через которые идет помощь, оставив более 1500 йеменцев без работы¹⁸⁶. При этом Жан-Николя Без, представитель УВКБ ООН в Йемене, заявил, что сокращение финансирования было ожидаемо еще до начала пандемии из-за опасений доноров относительно нецелевого расходования средств и попадания помощи в руки хуситов. Однако очевидно, что распространение COVID-19 сделает ситуацию еще более тяжелой¹⁸⁷.

Меньший, по сравнению с прошлым годом, объем средств был мобилизован и на IV Брюссельской конференции в 2020 г. для Сирии и сопредельных стран. Если в 2019 г. донорами было обещано в виде грантов 7 млрд долл. на 2019 г. и 2,4 млрд долл. – на 2020 г. и последующий период, то в 2020 г. – лишь 5,5 млрд долл. и 2 млрд долл. – на 2021 г. и последующий период.

¹⁸⁴ Humanitarian aid contributions 2020 // Financial Tracking Service. The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. URL: <https://fts.unocha.org>

¹⁸⁵ Oxfam. Funding the humanitarian response in Yemen: Are donors doing their fair share? Oxfam Briefing Note. October 2020. URL: <https://reliefweb.int/report/yemen/funding-humanitarian-response-yemen-are-donors-doing-their-fair-share>

¹⁸⁶ Al-Shamahi A. Yemen coronavirus cases expected to surge as UN aid dries up // Al Jazeera. 24.06.2020. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/yemen-coronavirus-cases-expected-surge-aid-dries-200622124439279.html>

¹⁸⁷ Al-Ahmadi A. Funding shortfall risks COVID-19 spread in Yemen: UN // Anadolu Agency. 15.07.2020. URL: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/funding-shortfall-risks-covid-19-spread-in-yemen-un/1911305>

В разы сократилось и кредитное финансирование: если в 2019 г. оно составило 21,01 млрд долл. (на 2019 г. и последующий период), то в 2020 г. почти вчетверо меньше – лишь 5,5 млрд долл.¹⁸⁸

Важнейшая, хотя и не единственная причина происходящего – переориентация международных доноров в условиях пандемии на удовлетворение внутренних нужд (в первую очередь, в области здравоохранения). Объемы внешней помощи сократят не только западные доноры, но и государства Персидского Залива, что уже воспринимается в экспертном сообществе как весьма серьезный риск, способный ухудшить ситуацию в значительном числе стран региона, в том числе Ливане, Египте и др.¹⁸⁹

Параллельно с экономическими факторами, влияющими на решения доноров, несомненно, сказывались и внутривластные, связанные со сменой правительств и их приоритетов. Пожалуй, в наибольшей степени эти риски реализовались, как мы видели, в рассматриваемый период в США. Это касается, в первую очередь, весьма существенных сокращений помощи БВСА, предлагавшихся администрацией Д. Трампа для всех стран, кроме Египта и Иордании, которые, впрочем, Конгрессу удалось по большей части смягчить, а также более активного использования обеими ветвями власти рестриктивных мер как в отношении получателей помощи, так и в отношении других доноров, которые требуют более подробного рассмотрения.

4.5. Риски санкционного характера

В рассматриваемый период БВСА стал регионом, где материализовались все без исключения типы рисков санкционного характера.

Так, первый тип риска – возникновение событий, который могут стать триггером для блокирования помощи, в полной мере реализовал себя в Египте летом 2013 г. в ходе военного переворота. Однако администрация Б. Обамы отказалась определять произошедшее в этих категориях, зато попробовала манипулировать помощью с целью добиться определенных уступок от новых египетских властей в вопросах защиты прав человека и демократизации, пусть и безуспешно.

Риски санкционного характера реализовали себя и на палестинском треке. В данном случае резкое сокращение объемов помощи было неразрывно связано с уникальной ситуацией, возникшей вследствие резкого ухудшения взаимоотношений Палестинской национальной администрации (ПНА) с США на фоне решения администрации Д. Трампа признать Иерусалим столицей Израиля и законодательной активности Конгресса, который в течение 2018 г. принял два закона, существенно ограничивших возможности взаимо-

¹⁸⁸ Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference Financial tracking. Report Nine // The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ec-syria-tracking-report_nine.pdf

¹⁸⁹ Khulood F. Kuwait and Qatar: Big Donors, Different Approaches // Carnegie Endowment for International Peace. 09.06.2020.

URL: <https://carnegieendowment.org/2020/06/09/kuwait-and-qatar-big-donors-different-approaches-pub-82005>

действия США и Палестины. Принятый в марте 2018 г. Закон имени Тейлора Форса¹⁹⁰ приостановил выделение помощи до тех пор, пока руководство ПНА и другие палестинские силы не прекратят совершать насилие в отношении граждан Израиля или США, осуществлять выплаты лицу, совершившему террористический акт и осужденному за такое деяние, или его семье, не отменяют законы, предусматривающие выплаты такому лицу, и публично не осудят такие преступления и не начнут способствовать их расследованию. Закон о разъяснении политики борьбы с терроризмом¹⁹¹, принятый в октябре 2018 г., обязал палестинцев, принимающих помощь от США, выступать ответчиками в судах США по искам, связанным с поддержкой международного терроризма, в связи с чем премьер-министр ПНА Рами Хамдалла уведомил госсекретаря М. Помпео об отказе от принятия двусторонней американской помощи, и 31 января 2019 г. она была полностью прекращена.

Наконец, стоит упомянуть и о неожиданной реализации санкционных рисков в Ливане, где он затронул американскую военную помощь. Начиная с 2006 г. США предоставили более 2 млрд долл. на грантовой основе вооруженным силам Ливана. Есть те, кто поддерживают оказание такой помощи¹⁹², и те, кто выступают против¹⁹³, считая, что помощь может попасть в руки Хезболлы и что стоит прекратить поддерживать правительство, где данная группировка играет ключевую роль¹⁹⁴. В сентябре 2019 г. Административно-бюджетное управление администрации президента США без объяснений заморозило предоставление военной помощи Ливану в объеме 100 млн долл., которая уже была одобрена Конгрессом и Пентагоном. Однако под давлением Конгресса и на фоне скандала «Украинагейт» в декабре 2019 г. запрет был снят.

Наконец, риски, связанные с так называемыми вторичными (экстерриториальными) санкциями, и риски недостижения международной помощи поставленных целей в условиях санкционного давления на страну-реципиент наиболее полно иллюстрирует сирийский кейс.

Рестриктивные меры США (введенные еще до 2011 г.)¹⁹⁵ и ЕС (введенные в 2011 г.) в отношении Сирии запрещали оказание любой помощи правительству Сирии, кроме гуманитарной. Однако в июне 2013 г. США облегчили их в целях оказания поддержки оппозиции и лицам, проживающим на терри-

¹⁹⁰ Taylor Force Act. Pub.L. 115-141 // The United States Congress. 23.03.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1164/text>

¹⁹¹ Anti-Terrorism Clarification of 2018 Act. Pub.L. 115-253. // The United States Congress. 03.10.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2946/text>

¹⁹² Seligman L. 'We Are Telegraphing Abandonment' // Foreign Policy. 03.12.2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/12/03/chris-murphy-q-and-a-lebanon-we-are-telegraphing-abandonment/>

¹⁹³ Bednarek J., Natonski R. Congress Should Be Wary of Funding the Lebanese Armed Forces // RealClear Defense. 19.02.2019. URL: https://www.realcleardefense.com/articles/2019/02/18/congress_should_be_wary_of_funding_the_lebanese_armed_forces_114191.html

¹⁹⁴ Karabatak Z. The U.S. finally released military aid to Lebanon. Here's what it will — and won't — achieve // The Washington Post. 09.12.2019. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/12/09/us-finally-released-military-aid-lebanon-heres-what-it-will-wont-achieve/>

¹⁹⁵ Подробнее см.: Политика санкций: цели, стратегии, инструменты : хрестоматия. Издание 2-е, переработанное и дополненное. / [сост. И.Н. Тимофеев, В.А. Морозов, Ю.С. Тимофеева]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020. — 452 с.

ториях, которые она контролировала. Среди прочего, американским физическим и юридическим лицам было разрешено заниматься экспортом и реэкспортом целого спектра товаров в Сирию, включая оборудование, необходимое для реконструкции, в контролируемых оппозицией областях¹⁹⁶.

С приходом к власти администрации Д. Трампа в 2018 г. американские санкции стали приобретать экстерриториальный характер. В ноябре 2018 г. и марте 2019 г. Управление контроля за зарубежными активами министерства торговли США предупредило зарубежные компании, вовлеченные в поставки нефти и нефтепродуктов в Сирию относительно возможного применения в отношении них санкций. В октябре 2019 г. президент Д. Трамп¹⁹⁷ дал министерству финансов и Госдепартаменту полномочия вводить санкции против лиц, ответственных за действия, которые представляют угрозу миру, безопасности, стабильности или территориальной целостности Сирии, за совершение серьезных нарушений прав человека, а также за предоставление финансовой, материальной или технологической поддержки лицам, ставших объектами американских санкций.

Наконец, в декабре 2019 г. в составе Закона об ассигнованиях на национальную оборону на 2020 г.¹⁹⁸ был принят так называемый «Закон Цезаря»¹⁹⁹. Закон предусматривал введение санкций в отношении следующих категорий лиц, которые:

- 1) предоставляют значительную финансовую²⁰⁰, материальную или технологическую поддержку или заключают сделки с правительством Сирии (или организациями, находящимися в собственности или под контролем правительством Сирии);
- 2) являются военными подрядчиками, наемниками или участниками парамилитаристских группировок, которые действуют в Сирии на стороне правительства Сирии, России или Ирана;
- 3) сотрудничают с гражданами Сирии, которые находятся под санкциями;
- 4) продают или предоставляют безвозмездно товары, услуги, информацию, содействующей поддержанию или расширению объемов производства природного газа, нефти, нефтепродуктов; предоставляют товары и услуги, содействующие использованию самолетов в военных целях; оказывают прямо или косвенно значительные услуги в области строительства или инжиниринга правительству Сирии.

¹⁹⁶ Syria Sanctions // U.S. Department of State. URL: <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/syria/index.htm>

¹⁹⁷ Executive Order 13894 of October 14, 2019. Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria // Federal Register. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/17/2019-22849/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-syria>

¹⁹⁸ The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020. Pub. L. 116-92 // U.S. Government information. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf>

¹⁹⁹ «Закон Цезаря» («Закон о защите гражданского населения Сирии») назван в честь бывшего сирийского военного фотографа, который бежал из страны с фотоархивом, который документировал зверства, происходящие в государственных тюрьмах и свидетельствовал перед Конгрессом в 2014 г. Процесс прохождения закона занял 5 лет.

²⁰⁰ Включая гранты, кредиты или экспортные кредиты.

Специалисты Международной кризисной группы считают, что слово «значительное» используется в тексте «Закона Цезаря» осознанно. С одной стороны, оно явно может удерживать третьи стороны от вступления в контакт с сирийскими контрагентами, а с другой – оставляет некоторую свободу маневра в применении санкций²⁰¹. В свою очередь, оставленное администрации «право на изъятие», как считают специалисты этой организации, позволяет Белому дому предлагать определенные послабления в санкциях в обмен на поэтапные уступки со стороны правительства Б.Асада и России²⁰². В этом плане важна увязка закона с другими нормативными актами – фактически санкции могут вводиться за взаимодействие с любым человеком из санкционного списка, а поводов к введению санкций становится все больше.

Новые санкции предусматривают блокировку активов лиц, уличенных в запрещаемой деятельности, и запрет на их въезд на территорию США. Приостановка санкций – полная или частичная – возможна при следующих обстоятельствах:

- 1) воздушное пространство Сирии не используется правительством Сирии или правительством России для нанесения ударов по гражданскому населению;
- 2) районы, осаждаемые правительством Сирии, РФ или Ирана или иностранными негосударственными акторами имеют регулярный доступ к гуманитарной и медицинской помощи;
- 3) правительство Сирии освобождает всех политических заключенных и предоставляет международным правозащитным организациям полный доступ к тюрьмам для проведения соответствующих расследований;
- 4) силы правительства Сирии, РФ и Ирана и иностранных негосударственных акторов не наносят целенаправленные удары по медицинским учреждениям, школам, жилым зданиям и места скопления людей, включая рынки, в нарушение норм международного права;
- 5) правительство Сирии выполняет обязательств по КЗХО и присоединяется к Конвенции о запрете разработки, производства и накоплении запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и их уничтожения 1972 г.;
- 6) правительство Сирии обеспечивает безопасное и добровольное возвращение всех сирийцев, покинувших места постоянного проживания в результате конфликта;
- 7) правительство Сирии предпринимает верифицируемые шаги по расследованию военных преступлений, совершенных режимом Асада.

«Закон Цезаря» вступил в силу после полугодовой отсрочки 17 июня 2020 г. К настоящему моменту уже состоялось три раунда санкций: в июне они

²⁰¹ U.S. Sanctions on Syria: What Comes Next? // International Crisis Group. 13.07.2020.

URL: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/us-sanctions-syria-what-comes-next>

²⁰² Ibidem.

были введены в отношении 39 физических и юридических лиц, в июле – еще 13, включая 18-летнего сына Башара Асада, и наконец, в августе – в отношении еще 6 лиц.

Еще до введения первых экстерриториальных рестриктивных мер односторонние санкции США оказывали весьма существенное воздействие на ситуацию вокруг Сирии. С одной стороны, они создавали препятствия для оказания гуманитарной помощи: как отмечают эксперты, в частности Р. Мамедов, некоторые организации отказывались работать в Сирии или ограничивали масштабы своей деятельности, дабы не подвергать себя дополнительным рискам²⁰³. «Закон Цезаря», несомненно, усугубит данную проблему. По мнению Международной кризисной группы (МКГ), третьи стороны будут воздерживаться от оказания гуманитарной помощи из страха реальных или мнимых санкций, а также от реализации мелких проектов по ремонту объектов (*rehabilitation*) из-за неопределенности в отношении того, что американские власти будут относить к гуманитарной помощи, а что к реконструкции²⁰⁴. Гуманитарные организации уже отмечают, что принятие «Закона Цезаря» существенно осложнило поставки медикаментов в САР, страховые компании начали отказываться покрывать определенные операции, перестали работать отдельные банкоматы, в результате чего работникам данных организаций приходится «тратить драгоценное время», стоя в очереди за зарплатой²⁰⁵. Чтобы снизить указанные риски, МКГ рекомендует США расширить масштаб гуманитарных исключений из санкций²⁰⁶.

С другой стороны, санкции западных стран, несомненно, ограничивали потенциал оказываемой помощи по облегчению страданий простых сирийцев, хотя в оценке масштабов этого влияния есть расхождения. Правительство Сирии и дружественные ему страны пытаются возложить ответственность за экономический кризис на страны Запада, но роль в нем, несомненно, сыграли и факторы, не связанные с санкциями, в первую очередь, фактор потери Дамаском доступа к нефтяным и газовым месторождениям, а также банковский кризис в Ливане, где по оценкам, сирийцы держали около 40 млрд долл., которые теперь стали недоступны²⁰⁷.

Как бы то ни было принятие «Закона Цезаря» усугубляет ситуацию для всех акторов, потенциально способных содействовать восстановлению Сирии. Американские экстерриториальные санкции ориентированы, в первую очередь, на страны Персидского Залива, и, в частности, ОАЭ, которые демонстрировали склонность к налаживанию контактов с Асадом (открыли

²⁰³ Mamedov R. How American Caesar Act Will Affect the Situation in Syria and Moscow's Policy // Institut für Sicherheitspolitik. 04.08.2020.

URL: <https://www.institutfuersicherheit.at/how-us-american-caesar-act-will-affect-the-situation-in-syria-and-moscows-policy/>

²⁰⁴ International Crisis Group. U.S. Sanctions on Syria: What Comes Next? // ICG. 13.07.2020.

URL: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/us-sanctions-syria-what-comes-next>

²⁰⁵ P. Verma, V. Yee. Trump's Syria Sanctions 'Cannot Solve the Problem,' Critics Say // The New York Times. 04.08.2020.

URL: <https://www.nytimes.com/2020/08/04/world/middleeast/trump-assad-syria-sanctions.html>

²⁰⁶ U.S. Sanctions on Syria: What Comes Next? // International Crisis Group. 13.07.2020.

URL: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/us-sanctions-syria-what-comes-next>

²⁰⁷ Ibid

посольство в Сирии в конце 2018 г.), направляли торговые делегации в Сирию²⁰⁸, укрепляли сотрудничество по линии разведывательных служб (в рамках противостояния Турции). В марте 2020 г. кронпринц Абу-Даби Мохаммад бин Заид даже позвонил Асаду и выразил поддержку в борьбе с коронавирусом²⁰⁹, вынудив специального советника США по Сирии Дж. Джеффри предостеречь руководство ОАЭ от дальнейшего взаимодействия с правительством САР, прямо пригрозив ему возможными санкциями.

«Закон Цезаря» оказал деструктивное взаимодействие и на позицию Ливана, который в течение длительного времени оставался ключевым каналом поступления финансовых средств в Сирию. Ущерб был нанесен, в частности, банковскому сотрудничеству Дамаска и Бейрута: обслуживание сирийских банкоматов прекратила ливанская компания «Си-Эс-Си-Джи Групп»²¹⁰.

«Закон Цезаря» посылает недвусмысленный сигнал и европейцам, чрезвычайно активно обсуждавшим вопрос частичного возобновления диалога с Дамаском в целях выбивания из правительства САР частичных уступок, способных создать условия для возвращения сирийских беженцев. Есть мнение, что введением новых санкций США девальвируют значимость действующих санкций ЕС в отношении Сирии, поскольку ЕС лишается возможности использовать карту «потенциальной отмены» санкций в переговорах с Сирией и поддерживающими ее государствами: даже если ЕС снимет санкции, нормализации торговли не произойдет из-за экстерриториальных санкций²¹¹.

Эксперты – как зарубежные, так и российские – прогнозируют негативное влияние «Закона Цезаря» и на перспективы вовлечения Китая в процесс восстановления Сирии. Утверждения Башара Асада, что китайцы уже нашли возможности обойти санкции,²¹² – не более чем бравада, потому что степень заинтересованности Китая в Сирии пока не так высока, чтобы рисковать потерей доступа к американской финансовой системе.

Что касается России, то старший научный сотрудник ЦААИ ИВ РАН И.А. Матвеев справедливо указывает на возрастание посреднического потенциала находящихся под санкциями российского Крыма и Абхазии²¹³. Из российских компаний те, кто уже находится под американскими санкциями, смогут рассматривать для себя взаимодействие с правительством Сирии, но

²⁰⁸ US threatens UAE with Caesar Act sanctions over normalisation with Syria // The New Arab. 18.06.2020.
URL: <https://english.alaraby.co.uk/english/news/2020/6/18/us-threatens-uae-with-sanctions-over-normalisation-with-syria>

²⁰⁹ Mohamed Bin Zayed // Twitter. 27.03.2020.
URL: <https://twitter.com/MohamedBinZayed/status/1243613323519762432?s=20>

²¹⁰ Матвеев И.А. Закон Цезаря: новый вызов для Сирии? // РСМД. 07.08.2020.
URL: <https://russiacouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/zakon-tsezarya-novyy-vyzov-dlya-sirii/>

²¹¹ Mamedov R. How American Caesar Act Will Affect the Situation in Syria and Moscow's Policy // Institut für Sicherheitspolitik. 04.08.2020.
URL: <https://www.institutfuersicherheit.at/how-us-american-caesar-act-will-affect-the-situation-in-syria-and-moscows-policy/>

²¹² Сирийские бизнесмены готовы помочь в реконструкции страны, заявил Асад // РИА Новости. 09.12.2019.
URL: <https://ria.ru/20191209/1562187762.html>

²¹³ Там же.

остальные будут его всячески избегать. Это не мешает отдельным американским экспертам по региону, в частности, Стивену Хайдеману, старшему научному сотруднику Института Брукинга, задаваться вопросом, почему администрация Д. Трампа не вводит санкции против российских физических и юридических лиц, и усматривать в этом свидетельство неготовности Белого дома действовать сколько-нибудь в отношении РФ, а также риск возникновения у третьих сторон сомнений в серьезности санкционного режима как такового²¹⁴.

Одна из немногих стран, которая может даже выиграть от введения вторичных санкций – Исламская Республика Иран, ибо ей совсем нечего терять в текущих условиях²¹⁵. Показательно, что буквально в день вступления «Закона Цезаря», иранская делегация, возглавляемая советником первого вице-президента Хасаном Данаифаром, прибыла в Дамаск для проведения переговоров относительно расширения двустороннего сотрудничества в экономической, культурной и научной сферах, а подписанные соглашения незамедлительно были расценены в Сирии как пример обхода санкций.

Как бы то ни было санкции создают неопределенность в отношении будущего Сирии. Они воспринимаются как достаточно серьезная угроза правительством Б.Асада. Однако специалисты МКГ полагают, что санкции вряд ли смогут содействовать достижению заявленных целей и могут не стать эффективным средством обеспечения расширения гуманитарного доступа или укрепления режима прекращения огня²¹⁶. Они полагают, что часть условий, которые закреплены в «Законе Цезаря» являются совершенно невыполнимыми (например, освобождение политических заключенных или привлечение к ответственности лиц, виновных в военных преступлениях), но на гуманитарном направлении можно пытаться добиться определенных уступок. В МКГ полагают, что Россия может придерживаться более «транзакционалистской» логики, и отдельные российские бизнесмены могут быть заинтересованы во взаимодействии с Сирией и, соответственно, могут быть заинтересованы в том, чтобы правительство САР пошло на определенные уступки, которые минимизируют уровень насилия и уменьшат страдания людей, но при этом не нанесут ущерба общей стратегии РФ в Сирии. По логике МКГ, США могут теоретически делать послабления в отношении отдельных российских и арабских компаний, а кроме того США и ЕС стоит использовать возможные послабления для налаживания диалога с Москвой о расширении гуманитарной помощи в областях, контролируемых правительством, при условии соблюдения Дамаском международно признанных стандартов гуманитарной помощи.

Перспективы заключения какой-либо сделки, еще более тесно увязыва-

²¹⁴ Verma P., Yee V. Trump's Syria Sanctions 'Cannot Solve the Problem,' Critics Say // The New York Times. 04.08.2020.
URL: <https://www.nytimes.com/2020/08/04/world/middleeast/trump-assad-syria-sanctions.html>

²¹⁵ Behravesh M. US Caesar Act Sanctions Push Syria Closer to Iran // Inside Arabia. 04.08.2020.
URL: <https://insidearabia.com/us-caesar-act-sanctions-push-syria-closer-to-iran/>

²¹⁶ U.S. Sanctions on Syria: What Comes Next? // International Crisis Group. 13.07.2020.
URL: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/us-sanctions-syria-what-comes-next>

ющей санкции (и их отмену) и оказание помощи гуманитарной и помощи развитию, в Сирии остаются весьма неопределенными, и грядущие выборы в США их вряд ли прояснят. «Закон Цезаря» введен Конгрессом на 5 лет, и смена администрации в Вашингтоне не приведет к его отмене, а ожидать существенного ослабления санкционного режима при демократах также не приходится.

5. Негативные последствия оказания помощи

5.1. Ухудшение качества государственного управления

Арабский мир – один из тех регионов, где международная помощь оказывает зримое негативное воздействие на процессы государственного управления. В первую очередь, речь идет о губительной зависимости стран от поддержки извне, которая действительно имеет эффект, подобный «ресурсному проклятью». Сопоставление ключевых для измерения силы этого эффекта показателей – ОПР на душу населения, объем ОПР по отношению к ВВП, объему капиталовложений и импорта товаров, услуг и капиталов за 2010 г. и 2018 г. (табл. 15) – дает понять, что в ситуации с начала «арабского пробуждения» изменилась к худшему и в странах, охваченных вооруженным

Таблица 15. Ключевые показатели зависимости от внешней помощи по странам арабского мира (2010, 2018 гг.)

Реципиент	На душу населения (долл.)		Объем ОПР/ВВП (%)		Объем ОПР/объем капиталовложений (%)		Объем ОПР/объем импорта товаров, услуг и капиталов (%)	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
<i>Ближний Восток</i>								
Иордания	131	254	3,6	6,0	12,2	32,4	4,9	10,5
Ирак	73	60	1,6	1,0	9,9	8,0	4,6	3,8
Йемен	29	280	2,3	–	–	–	5,3	–
Ливан	90	207	1,2	2,5	4,6	12,9	1,4	3,9
Палестинские территории	664	490	26,4	13,2	130,8	63,4	46,7	25,1
Сирия	6	591	0,2	–	0,7 *	–	0,6	–
<i>Северная Африка</i>								
Алжир	6	3	0,1	–	0,3	0,2	0,4	–
Египет	7	21	0,3	0,8	1,4	4,9	0,9	2,4
Ливия	1	45	0	0,6	0,3**	–	0	–
Марокко	30	23	1,1	0,7	3,1	2,1	2,5	1,4
Судан	44	23	3,5	2,5	13,4	12,2	12,9	9,5
Тунис	52	70	1,3	2,1	4,7	–	2,1	3,1

* – данные за 2007 г.; ** – данные за 2008 г.

Источник: Aid Dependency // World Bank. URL: <http://wdi.worldbank.org/table/6.11>

конфликтом (Йемен, Сирия, Ливия), и в государствах, более всего пострадавших от сирийского конфликта (Ливан и Иордания), и государствах Северной Африки, где произошла смена режима (Тунис и Египет).

Вполне естественно, что в странах с большой численностью населения, таких как Египет, относительные объемы ОПР оказываются в разы меньше, чем, например, в Тунисе, получающем гораздо меньшие объемы поддержки. Ярко выражена и обратная зависимость: достаточно посмотреть на Палестинские территории, которые получают сопоставимые с Египтом – в абсолютном выражении – суммы, но имеют почти в 25 раз более высокий показатель ОПР на душу населения (490 vs 21 долл. соответственно) (табл. 16). Неформальный рейтинг стран-реципиентов в регионе БВСА по данному показателю замыкает Алжир (всего лишь 3 долл. на душу населения).

Если взять страны с населением более 1 млн человек и тем самым отсеять малые островные государства, которые по определению будут вне конкуренции (а также Черногорию), то первая пятерка реципиентов в мире будет состоять полностью из арабских стран (табл. 16). Следовательно для этих стран волатильность потоков ОПР может иметь особенно негативный эффект.

Нерешаемая проблема свободного перераспределения средств помощи между статьями бюджета (*aid fungibility*) на БВСА также проявляет себя в полной мере. Выделяемые донорами миллиарды долларов не только помогают неэффективным правительствам удерживаться у власти, но и усугубляют их неэффективность, становясь причиной регулярных нарушений бюджетной дисциплины.

Ввиду высокой геополитической значимости региона международные доноры зачастую оказываются не готовы оказывать действительно серьезное давление на правительства стран-реципиентов в вопросах повышения качества управления, либо вообще не обуславливая помощь (как в Ливане и Ираке), либо делая это формально (как, например, США в Египте), но раз за разом находя возможность обойти выставленные ими условия.

Таблица 16. Топ-5 крупнейших реципиентов ОПР в расчете на душу населения в мире (среди стран и территорий с населением более 1 млн человек)

№ п/п	Реципиент ОПР	Объем ОПР на душу населения (2018 г., долл.)
1	Сирия	591
2	Палестинские территории	490
3	Йемен	280
4	Иордания	254
5	Ливан	207

Источник: Aid Dependency // World Bank. URL: <http://wdi.worldbank.org/table/6.11>

Пожалуй, одним из наиболее ярких примеров деструктивного влияния внешней помощи на функционирование политической системы среди арабских стран сегодня может служить Ливан. На протяжении десятилетий (до 2018 г.) доноры на словах осознавали проблему негативного влияния внешней помощи на государственное управление в Ливане, но на деле предпочитали закрывать глаза на это и поддерживали статус-кво, боясь нарушить сложный баланс политических сил в многоконфессиональной стране²¹⁷, и в этом смысле несли ответственность за «увековечивание дефектной системы, которую стремились починить»²¹⁸. Попытки изменить курс, начиная с 2018 г., обусловив дальнейшее предоставление помощи проведением реформ, были предприняты слишком поздно, чтобы дать сколько-нибудь заметные результаты – ливанские политики не способны были взять на себя обязательства их провести, опасаясь потери привилегий и общественной поддержки. Как итог, как и в Ираке, где в течение всех последних лет кланы борются друг с другом за доступ к ресурсам внешней помощи²¹⁹, в Ливане осенью прошли масштабные протестные акции 2019 г., которые, впрочем, так и не смогли предотвратить дефолта.

Однако, пожалуй, самым ярким свидетельством порочности подхода внешних акторов и одновременно символом дисфункции поддерживаемой ими политической системы стал взрыв 2750 тонн аммиачной селитры в порту Бейрута. Доноры, как уже говорилось, мобилизовали около 300 млн долл. в виде чрезвычайной помощи, однако вопрос о привлечении средств на долгосрочное восстановление страны остается открытым.

Выступая в Бейруте, куда он прилетел сразу после взрыва, Э. Макрон сказал прямо, что «помощь не должна попасть в коррумпированные руки» и что дискредитировавшее себя правительство должно смениться. Германия – второй крупнейший донор Ливана – выступила со схожими призывами²²⁰. В итоговом коммюнике Парижской онлайн-конференции говорилось: «Помощь должна быть своевременной, достаточной и соотносящейся с потребностями ливанского народа» и при этом «доставляться напрямую населению Ливана, максимально эффективно и прозрачно»²²¹.

Отдельные эксперты требуют, чтобы помощь в реконструкции была обусловлена сотрудничеством в расследовании причин и обстоятельств взрыва,²²² чтобы вместо многостороннего трастового фонда, создава-

²¹⁷ Serwer D., Slim R. Help Lebanon Help Itself // Foreign Affairs. 28.08.2020.
URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-08-28/help-lebanon-help-itself>

²¹⁸ Parreira C. The Art of Non-Governing. How Lebanon's rulers got away with doing so little for so long // Synaps. 23.10.2019.
URL: <https://www.synaps.network/post/lebanon-protests-uprising-poor-governance>

²¹⁹ Мамедов Р.Ш. Внешняя помощь Ираку: обещания доноров и компромисс политических элит / Р.Ш. Мамедов // Азия и Африка сегодня. — 2020. — № 3. — С. 59–64.

²²⁰ Beirut blast: How to stop aid being lost to corruption // The National. 09.08.2020.
URL: <https://www.thenational.ae/world/mena/beirut-blast-how-to-stop-aid-being-lost-to-corruption-1.1061266>

²²¹ International Conference on Assistance and Support to Beirut and the Lebanese People - Chair's conclusions (Fort de Brégançon, 09 Aug. 2020) // Ministry for Europe and Foreign Affairs of French Republic. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/lebanon/news/article/international-conference-on-assistance-and-support-to-beirut-and-the-lebanese>

²²² Serwer D., Slim R. Help Lebanon Help Itself // Foreign Affairs. 28.08.2020.
URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-08-28/help-lebanon-help-itself>

емого вместе со страной-реципиентом, было заключено обязывающее соглашение, в соответствии с которым средства будут предоставляться в обмен на измеряемые и реальные результаты в восстановлении города и порта²²³. Также предлагается создать отдельный орган – *International Beirut Reconstruction Authority*: в его руководство должны войти представители ливанского гражданского общества, а также стран-доноров, которые и будут заниматься выбором подрядчиков. Выдвигаются и еще более радикальные требования: так, например, Бенте Шеллер, глава ближневосточного подразделения Фонда Хайнриха Белля, полагает, что «поскольку от взрыва пострадало множество граждан западных стран и объектов собственности, следует заморозить активы ливанских политиков, размещенные за рубежом до тех пор, пока не будет установлено, кто несет ответственность за взрыв, а потом запросить ордер на использование этих средств для восстановления ливанского государства или Бейрута»²²⁴.

Косвенным свидетельством неспособности предотвратить кризис в Ливане стало его включение Всемирным банком в список государств, оказавших в ситуации нестабильности и конфликта на 2021 г. Есть все основания полагать, что Ливан задержится в нем надолго.

Важнейшую роль в усилении негативного влияния внешней помощи на качество госуправления играет фактор расширения финансовых возможностей незападных доноров, в первую очередь, монархий Персидского Залива, который можно проиллюстрировать на примере Египта²²⁵. Их помощь играла ключевую роль на всех этапах пройденного Египтом после 2011 г. сложного пути политической трансформации. Именно многомиллиардные трансферы средств напрямую в Центральный Банк Египта и «связанные» кредиты на поставки нефтепродуктов от государств — членов ССАГПЗ обеспечивали столь необходимый египетской казне приток дополнительных ресурсов. Они содействовали не только макроэкономической стабилизации, но и выполнению жизненно важных функций государства, помогая — благодаря свободному перераспределению средств между статьями бюджета (*aid fungibility*) — властям Египта изыскивать средства на поддержание внутренней стабильности, закупку вооружений у Франции и России и противодействие джихадистским группировкам на Синайском полуострове.

Усиление роли монархий Персидского Залива в судьбе Египта, впрочем, было обусловлено не только их возросшими амбициями и возможностями, но и чрезмерной осторожностью стран Запада, в первую очередь США. Если последние в ключевые моменты начинали манипулировать инструментами помощи или брали время на размышление, монархии Залива, будь то Саудовская Аравия, ОАЭ или Катар (на разных этапах), действовали решительно

²²³ Ibidem.

²²⁴ Vohra A. The World Is Planning to Rescue the Lebanese, Not Lebanon // Foreign Policy. 19.08.2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/08/19/the-world-is-planning-to-rescue-the-lebanese-not-lebanon/>

²²⁵ См. подробнее: Бартенев В.И. Помощь стран Персидского залива постреволюционному Египту: логика, динамика, системное влияние / В.И. Бартенев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Международные отношения. — 2019. — № 4. — С. 566–582.

и максимально оперативно. Это объяснялось не только принципиально иным механизмом принятия решений в данных странах, но и качественно более высокой важностью взаимодействия с Египтом для обеспечения их национальных интересов, что в итоге создавало образ более надежных партнеров.

Помощь из стран Залива не была обусловлена какими-либо требованиями по части качества государственного управления, но оказывала прямое воздействие на политическое развитие Египта. Миллиардные транши раз за разом позволяли египетским властям оттягивать подписание соглашения с МВФ, сопряженного с проведением социально и политически неудобных реформ, и игнорировать требования по части демократизации и защиты прав человека со стороны США и стран Западной Европы, что в целом вело к сокращению возможностей стран Запада по оказанию воздействия на Египет²²⁶.

Описанная логика реализации рисков не была уникальной для Египта и имела место и в других относительно стабильных странах региона – Иордании, Тунисе, Марокко и т.д. В государствах же, затронутых вооруженными конфликтами, Сирии, Ливии, Йемене, она приобретала специфическое выражение, сопрягаясь с другим видом риска – риском повышения уровня конфликтности в стране – получателя помощи.

5.2. Повышение конфликтного потенциала

Решения, принимавшиеся донорами по вопросам оказания международной помощи, оказывали большое влияние на общий уровень конфликтности в странах региона. Доноры преимущественно озадачивались оценкой этого влияния только в тех ситуациях, когда был риск получения помощи силами, в которых они видели угрозу своим интересам. Напротив, в случае предоставления помощи акторам (официальным властям или, наоборот, оппозиционным группировкам), которые, как они считали, будут содействовать реализации этих интересов, принципы «конфликто-чувствительного подхода» отставляли в сторону. Это касается как тех государств, которые стали ареной интернационализированного внутреннего конфликта, так и более стабильных стран.

Так, помощь, которую оказывали страны Запада, в первую очередь США, и страны Персидского Залива как непосредственно оппозиционным группировкам, так и населению на подконтрольных им территориях в Заевфратье, несомненно, служила фактором, который затруднял процесс примирения с правительством Б. Асада. Точно также огромные средства, которые продолжает тратить Турция на организацию жизни в подконтрольных ей северных районах САР как в виде гуманитарной помощи, так и в виде помощи в восстановлении объектов инфраструктуры все сильнее привязывает данные территории к Турции и все более отдаляет момент восстановления власти сирийского правительства над всей территорией страны в границах 2011 г.,

²²⁶ Hecan M. Comparative Political Economy of the IMF Arrangements after the Arab Uprisings: Egypt and Tunisia [The Journal of North African Studies]. 2016, vol. 21, no. 5, P. 790.

порождая новые долговременные разломы. В то же время важно смотреть еще глубже и обращать внимание на неравномерное распределение помощи и в пределах территорий, контролируемых одной из сторон конфликта. Как справедливо отмечает Э. Майнингхауз, «существенные диспропорции в распределении помощи между различными географическими зонами, как показывает опыт сирийской войны, угрожают не только выживанию гражданского населения, но и их будущему»²²⁷.

То же самое можно сказать и о Ливии и Йемене, где помощь международных доноров, оказываемая правительствам, даже гуманитарная, в силу фактора *aid fungibility* высвобождает дополнительные ресурсы, которые могут быть перенаправлены на цели борьбы с силами генерала Хафтара (в Ливии) или хуситами (в Йемене), подогревая интерес к одержанию победы военным путем, а не за столом переговоров. Формально предоставляя поддержку официально признанным правительствам, страны Запада, Турция, Саудовская Аравия или ОАЭ не нарушают никаких международных норм, однако, по факту направляемые ими средства становятся дополнительным фактором в соответствующих конфликтах.

Дополнительно ситуацию усугубляет и практика перенаправления потоков помощи (*aid diversion*). Особенно ярко эта проблема проявляет себя в Йемене. Так, например, в 2018 г. агентство «Associated Press» выявило, что гуманитарная помощь, направляемая семьям в третьем по величине городе Йемена Таизе, осаждаемом правительственными войсками, изымается обеими сторонами и либо направляется бойцам, либо перепродается²²⁸. Исполнительный директор ВВП ООН Д.Бизли, выступая перед СБ ООН, упоминал о наличии «серьезных признаков того, что продовольственная помощь перенаправляется не тем людям». В 2020 г. появились и новые подтверждения: на складах в одном из городов, оставленных хуситами, были найдены запасы международной продовольственной помощи, которая использовалась ими в качестве провианта²²⁹. Тема перенаправления правительством помощи, предназначенной для населения, которое проживает на территориях, контролируемых хуситами, получает значительно меньше освещения, но и такие прецеденты также имеют место.

Фактор попадания помощи не в те руки волнует международных доноров и в Ливане. Так, например, пресс-секретарь Пентагона Дж. Хоффманн, комментируя ситуацию с выделением помощи на восстановление Бейрута, заявил: «Мы прекрасно осознаем риски того, кому пойдет помощь (Хезболле – прим. автора) и будем следить за тем, чтобы помощь попала к ливанцам, которые в ней более всего нуждаются»²³⁰. В то же время, размышляя об

²²⁷ Meininghaus E. Humanitarianism in intra-state conflict: aid inequality and local governance in government- and opposition-controlled areas in the Syrian war [Third World Quarterly]. 2016, vol. 37, no. 8, pp. 1454-1482.

²²⁸ Houthis stole food 'from the mouths' of hungry Yemenis: UN // Al Jazeera. 31.12.2019.
URL: <https://www.aljazeera.com/news/2018/12/houthis-stole-food-mouths-hungry-yemenis-181231143128776.html>

²²⁹ Abo Alasrar F. Houthis' diversion of aid to fighters sustains conflict // Arab News. 30.04.2020.
URL: <https://www.arabnews.com/node/1667476>

²³⁰ Parreira C. The Art of Non-Governing. How Lebanon's rulers got away with doing so little for so long // Synaps. 23.10.2019.
URL: <https://www.synaps.network/post/lebanon-protests-uprising-poor-governance>

оказании помощи в восстановлении Бейрута, отдельные эксперты требуют принять во внимание опыт Хезболлы по реализации проектов восстановления после войны 2006 г. с Израилем и подчеркивают, что группировка хотя и является частью системы повинной во взрыве, ее исключение может привести к отчуждению значительной части населения²³¹, которая ее поддерживает и, соответственно, может послужить дополнительным фактором дестабилизации обстановки в Ливане.

Однако в том же Египте, к примеру, Саудовскую Аравию, ОАЭ или Кувейт в период сразу после военного переворота 2013 г. совершенно не волновало, будет ли многомиллиардная помощь, направляемая новым властям во главе с ас-Сиси, помогать им жестоко подавлять сопротивление сторонников Братьев-мусульман и сеять тем самым зерна конфликта, способного взорвать страну изнутри. По большому счету, не было это сколько-нибудь определяющим фактором и в тех решениях, которые принимала, начиная с 2013 г. администрация Б. Обамы, а затем с 2017 г. и администрация Д. Трампа, продолжая год за годом направлять военную помощь на сумму не менее 1,3 млрд долл. в Каир. Все это в очередной раз убеждает нас в том, что «конфликто-чувствительный подход» не выдерживает соприкосновения с ближневосточными реалиями, где все основные доноры стараются использовать помощь, в первую очередь, в качестве инструмента обеспечения своих «эгоистических» интересов.

5.3. Рост долговой нагрузки

Проблема увеличения долговой нагрузки вследствие получения внешней помощи проявляла себя во многих государствах арабского мира. Анализ данных по внешнему долгу, собираемых Всемирным банком (доступных, впрочем, не по всем странам), показывают, что по сравнению с 2010 г. в большей части стран БВСА (кроме Алжира) объем внешнего долга в расчете к ВНД вырос – зачастую весьма существенно. Наиболее быстрым рост был в Египте и Ливане (в два с лишним раза), весьма существенным – в Тунисе и Иордании (Табл. 17).

Параллельно рос и объем обслуживания внешнего долга, причем в ряде случаев (Иордания, Тунис, Египет) опережающими темпами по отношению к ВНД. В абсолютном большинстве арабских стран внешний долг – это долг по кредитам, предоставленным государствами-донорами и международными организациями, включая МВФ, а также частными организациями (кредиты с государственной поддержкой, которые в отдельных странах, например, США причисляются к международной помощи).

Пожалуй, в наиболее полной мере, риски, связанные с увеличением объема долговой нагрузки, реализовались в Ливане. К 2018 г. уровень внешнего долга вырос до 145% ВВП, а объем обслуживания – до фантастической цифры в 16,5 млрд долл. (30% от ВНД), которая сопоставима с суммой

²³¹ Serwer D., Slim R. Help Lebanon Help Itself // Foreign Affairs. 28.08.2020.
URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-08-28/help-lebanon-help-itself>

Таблица 17. Уровень долговой нагрузки в отдельных странах БВСА

Страна	Объем внешнего долга (% от ВВП)		Объем выплат по внешнему долгу (млн долл.)		Объем выплат по внешнему долгу (% от ВВП)	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
<i>Северная Африка</i>						
Алжир	4,5	3	676	217	0,4	0,1
Египет	17,1	40	3065	7881	1,4	3,2
Марокко	29,7	42	3306	3867	3,6	3,4
Тунис	53,5	90	2373	2788	5,7	7,3
Судан	36,8	57	496	216	0,9	0,9
<i>Ближний Восток</i>						
Иордания	65,1	76	798	2264	3,0	5,4
Йемен	22,2	26	257	111	0,9	0,4-
Ливан	65,8	145	11196	16409	29,5	30,0

Источник: World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/>

обслуживания внешнего долга всех остальных арабских стран. Критики видели в этом прямое следствие бесконтрольной выдачи займов в 1990-е гг. Повышение объемов выплат снижало возможности правительства Ливана по оказанию государственных услуг и препятствовало эффективному реагированию на кризис с беженцами²³². Тем не менее абсолютное большинство доноров продолжали предоставлять помощь стране именно в форме кредитов (табл. 18).

С одной стороны, с учетом тотальной коррупции в Ливане предоставление большей части средств в виде кредитов, возможно, было единственным способом принудить ливанское правительство к проведению реформ. Однако по факту Ливан не смог обслуживать свой внешний долг. Дефолт, объявленный ливанским правительством в марте 2020 г., еще более ухудшил ситуацию.

Указанные риски проявляли себя и в Иордании – еще одной стране, на постоянной основе испытывающей проблемы с покрытием дефицита бюджета (даже с учетом весьма масштабных вливаний помощи на безвозмездной основе, в частности от США). В свое время Иордании помогло списание задолженности после заключения мирного соглашения с Израилем в 1994 г., а также проведение приватизации ряда государственных предприятий в конце 2000-х гг. Однако с 2011 г. объем обслуживания внешнего

²³² Making Aid Work in Lebanon. Joint Agency Briefing Paper // The Lebanese Center for Policy Studies – Oxfam. April 2018. URL: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-making-aid-work-lebanon-050418-en.pdf

Таблица 18. Распределение средств, мобилизованных на Экономической конференции ради развития посредством реформ в партнерстве с частным сектором (Conférence économique pour le développement par les réformes et avec les entreprises' – CEDRE) 2018 г. (млн долл. США)

	Кредиты	Гранты	Всего
<i>Многосторонние институты</i>			
Группа Всемирного Банка	4000		4000
ЕБРР	1353		1353
Европейский инвестиционный банк	984		984
Исламский банк развития	750		750
Кувейтский фонд арабского экономического развития	500		500
Арабский фонд экономического и социального развития	5000		5000
Европейский союз	185		185
<i>Страны-доноры</i>			
Саудовская Аравия	1000		10000
Франция	492	185	677
Катар	500		500
Нидерланды	369		369
Турция	200		200
Кувейт	180		180
Италия	148		148
США		115	115
Великобритания		85	85
Германия	74		74
Япония	10		10
Финляндия	7		6
ВСЕГО	11 252	385	11 637

долга вырос почти втрое до 2264 млн долл. и составил уже 5,4% от ВВП. При этом около 60% этого долга приходится на многосторонние институты и государства-доноры, заинтересованные в продолжении поддержки Иордании. Однако ситуация совершенно точно не является устойчивой в долгосрочной перспективе. Уровень долговой нагрузки Иордании растет на фоне распространения эпидемии COVID-19. В марте 2020 г. правительство получило очередной кредит от МВФ на 4 года на сумму 1,3 млрд долл., а в мае – еще один чрезвычайный заем на 395 млн долл. В июле правительству

пришлось выпускать еврооблигации сроком на 5 лет (на 500 млн долл.) и 10 лет (на 1,25 млрд долл.), в результате чего уровень госдолга в скором времени превысит 100%. Это, в свою очередь, означает не только увеличение ресурсов, необходимых для обслуживания долговых обязательств, но и то, что заимствования на международных рынках будет обходиться иорданским властям еще дороже. Есть вероятность и того, что это заставит правительство Иордании вводить меры жесткой экономии, что будет вести к росту общественного недовольства, становясь еще одним фактором дестабилизации обстановки в этой ближневосточной стране²³³.

5.4. Обострение межгосударственного соперничества

Государства-доноры крайне внимательно отслеживают активность друг друга в странах, который представляют для них наибольший интерес, и действия конкурентов по оказанию помощи могут подстегивать соперничество не только в самих этих странах, но и на региональном или глобальном уровне в целом.

Именно это произошло, в частности, во взаимоотношениях внутри ССАГПЗ: беспрецедентная по своим масштабам активность Катара по поддержке исламистских движений в рамках всего региона после 2011 г. и в особенности выдвижение эмирата на позиции чуть ли не единоличного спонсора Египта в годы правления Мухаммеда Мурси (2012-2013), а также политика Дохи в ливийском конфликте, несомненно, подлила масла в огонь и ускорила эскалацию напряженности, которая в 2017 г. привела к разрыву дипломатических отношений с Катаром, который целый ряд стран обвинили в поддержке терроризма и экстремистской идеологии.

Фактор использования инструментов внешней помощи на Ближнем Востоке Ираном, в первую очередь, в Сирии (поддержка правительства Б. Асада), Йемене (поддержка хуситов) и Ливане (поддержка Хезболлы) является источником еще большего раздражения для государств Персидского Залива и для США, которые традиционно рассматривают его в качестве элемента «иранской угрозы», эффективное противодействие которой задает тон всей их региональной стратегии. В свою очередь, помощь Турции оппозиционным силам в Сирии усиливала противоречия между Анкарой с Тегераном, а широкомасштабная военная и экономическая поддержка правительства Турецкой Республики Правительства национального согласия во главе с Фаизом Сараждем в Ливии стала дополнительным фактором, осложняющим отношения с ОАЭ, которые поддерживают генерала Хафтара и Ливийскую национальную армию.

Описанная выше логика проявляется и во взаимодействии внерегиональных акторов, в первую очередь, США и России. Активная военная и гуманитарная помощь Сирии со стороны Москвы пополнила список действий РФ, которые власти США, начиная с администрации Б.Обамы рассматривают

²³³ Werman A. Jordan's rising economic challenges in the time of COVID-19 // Middle East Institute. 27.08.2020. URL: <https://www.mei.edu/publications/jordans-rising-economic-challenges-time-covid-19>

как деструктивные и подрывающие американские интересы, что повышает напряженность во взаимоотношениях между двумя ядерными «сверхдержавами». Весьма показательно, что США стремятся всячески преуменьшить масштаб вклада РФ (равно как и КНР) в оказание помощи странам Ближнего Востока. Так, например, Дэвид Шэнкер, заместитель госсекретаря по ближневосточным делам, выступая в Атлантическом совете в октябре 2019 г., не преминул подчеркнуть, что Россия оказала помощи региону на сумму не более 100 млн долл., в то время как США – на сумму около 58 млрд долл.²³⁴. Однако если бы степень влияния на положение дел на Ближнем Востоке измерялась исключительно этими цифрами, США, вероятно, не имело бы смысла так беспокоиться.

Все с большей настороженностью американские власти воспринимают и донорскую активность Китая на ближневосточном направлении и похожим образом стремятся подчеркнуть несопоставимость вклада КНР и США²³⁵. Масла в огонь подливают и региональные акторы, которые активно разыгрывают китайскую карту, пытаясь тем самым повлиять на позицию западных стран по вопросам предоставления им помощи по двусторонним каналам или через многосторонние институты. Именно эту логику можно увидеть, например, в словах Башара Асада о якобы уже заключенных договоренностях с Китаем по осуществлению взаимодействия в обход санкций. Тем самым лидер САР, вероятно, хотел дать понять, что санкции не работают и что европейцам и государствам Персидского Залива стоит поторопиться с отказом обструкционистской позиции в вопросе восстановления Сирии.

Схожим образом пытались поступить и отдельные деятели в Ливане. Руководитель Хезболлы Хасан Насралла 17 июня 2020 г. заявил, к примеру, о том, что «китайские компании готовы инвестировать деньги, безо всяких сложностей, о которых мы сегодня говорим в Ливане. Мы не должны давать им деньги, они сами принесут их в страну»²³⁶. После ухода в отставку нескольких лиц, ответственных за проведение переговоров с МВФ, правительство провело показательную встречу с послом КНР в Бейруте Ван Кечяном с участием министров общественных работ, транспорта, туризма, энергетики, окружающей среды. В близких к Хезболле информационных ресурсах стали распространяться слухи о готовности КНР инвестировать около 12 млрд долл. в экономику Ливана со ссылками на некие закрытые письма, полученные правительством от китайских компаний, в частности, *SynoHydro*. Поскольку принятие условий МВФ будет означать в том числе и закрытие пограничных переходов с Сирией, в чем Хезболла не заинтересована, вероятнее, всего организация использовала китайскую карту, чтобы добиться каких-то послаблений на переговорах с Фондом²³⁷.

²³⁴ Schenker D. China and Russia: The New Threats to Middle East Security and Stability. Remarks at the Atlantic Council // U.S. Department of State. 08.09.2019.

URL: <https://www.state.gov/china-and-russia-the-new-threats-to-middle-east-security-and-stability>

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ Ohanes G. Pivoting East. Will China Come to Lebanon's Rescue // The New Arab. 03.07.2020. URL: <https://english.alaraby.co.uk/english/indepth/2020/7/3/pivoting-east-will-china-come-to-lebanons-rescue>

²³⁷ Ibidem.

Приведенные в данном параграфе примеры ни в коем случае не означают, что ситуация в сфере оказания международной помощи БВСА предопределяет характер геополитического соперничества на региональном или глобальном уровне. Однако взаимное восприятие предоставления такой помощи в негативных тонах представителями противоборствующих сторон, несомненно, придает ему дополнительный динамизм, что, в свою очередь, ведет к возникновению новых рисков как тех, которые затрудняют и процесс оказания помощи и снижают ее эффективность, так и тех, которые затрагивают самые основы политического и экономического устройства стран-реципиентов.

Выводы и рекомендации

А. Выводы

1. Международная помощь – один из основных инструментов, которые региональные и внерегиональные акторы применяют в регионе БВСА, пытаются управлять возникающими здесь возможностями и рисками как для политического и социально-экономического развития арабских стран, так и для реализации собственных национальных интересов. В той или иной мере механизмы трансфера средств на льготной и безвозмездной основе применяются в каждой стране региона десятками государств, многосторонних институтов и большим числом частных доноров. Это создает запутанный клубок связей, оказывающих многомерное влияние друг на друга.

2. Резкое увеличение масштабов применения инструментов международной помощи в БВСА в 2010-е гг. свидетельствует о том, что и в новых усложнившихся условиях доноры в целом стараются не избегать вовлечения. Это происходит несмотря на крайне высокий уровень сопутствующих рисков – фидуциарных, рисков безопасности, отсутствия гуманитарного доступа и т.д. – и побочных рисков, создаваемых их действиями. Более того, они не демонстрируют и особого желания делегировать риск международным организациям (за исключением оказания гуманитарной помощи). Случаи объединения средств в рамках многосторонних трастовых фондов крайне немногочисленны, а объем средств, направляемых через них, был, скорее, символическим. Доноры явно предпочитали действовать на двусторонней основе. Диверсификация рисков также производилась в большей степени спорадически и несистемно. Нередко наблюдалась инерция в применении одних и тех же инструментов, использовавшихся десятилетиями.

3. Редкое применение продвинутых методик управления рисками на БВСА и в целом принятие донорами высокого уровня остаточного риска (особенно, в Сирии, Йемене, Ливане) подчеркивает первостепенность «эгоистических» интересов в их политике. Стремясь не допустить утраты экономического или политического влияния или, наоборот, пытаясь расширить свои геополитические возможности, западные доноры нередко вынуждены искать возможности либо не выставлять реципиентам сколько-нибудь жестких условий, либо не вводить санкции за их невыполнение. К этому предрасполагает и активизация незападных доноров, которые предпочитают таких условий не выдвигать. Данный тренд укрепился на фоне роста уровня геополитической конкуренции в мире после глобального кризиса 2008-2009 гг. и особенно во второй половине 2010-х гг. в результате охлаждения отношений между Россией и странами Запада на фоне «украинского кризиса» и изменения политики США после прихода к власти Д. Трампа. Это указывает на ограниченность потенциала традиционных классификаций рисков, придуманных сугубо в девелопменталистских целях, которые игнорируют угрозы нанесения ущерба национальным интересам доноров, столь зримых в «хрупких государствах» БВСА.

4. Высокий уровень риск-аппетита абсолютного большинства доноров – один из ключевых факторов, обеспечивающих беспрецедентно высокую степень политизации в том числе и гуманитарной помощи в БВСА. Она наблюдается в совершенно разных страновых контекстах, но, несомненно, наиболее рельефно проявилась при урегулировании «сирийской проблемы». Вопросы обеспечения гуманитарного доступа и создания условий для возвращения беженцев изначально превратились в предмет политического торга и элемент «большой игры» региональных и глобальных держав. Поистине уникальной ситуацией в Сирии сделало оказание гуманитарной помощи в условиях достаточно жестких первичных, а с недавних пор еще и вторичных (экстерриториальных) санкций, гуманитарные последствия которых в ряде случаев могут быть сопоставимы с эффектом от оказания самой гуманитарной помощи.

5. Готовность доноров к принятию остаточного риска при взаимодействии со странами БВСА, естественно, ведет к ошибкам и игнорированию сигналов, безошибочно указывающих на ухудшение качества государственного управления и необходимость смены подходов и в странах, которые не были затронуты вооруженными конфликтами. Пожалуй, в наибольшей степени это проявилось в таких государствах, как Ирак и Ливан, которые в том числе и из-за позиции внешних спонсоров вплотную подошли к краю пропасти.

6. Прогноз развития обстановки в регионе на ближнесрочную и среднесрочную перспективу не оставляет сомнений в том, что поводов для оказания странам региона помощи извне станет еще больше. На это указывает и сохранение вызывающих обеспокоенность магистральных трендов развития, таких как урбанизация, рост неравенства, обострение водного и продовольственного дефицитов, ухудшение экологической ситуации и т.д., и непредвиденный шок в лице пандемии коронавируса, масштабы последствия которого еще не определены. Пандемия не только усугубляет проблему гуманитарного доступа в ряде стран БВСА и их экономические проблемы, но и сокращает возможности западных и незападных доноров, вынуждая их перенаправлять средства на внутренние нужды. В регионе, где многие страны просто не привыкли жить по средствам и закрывать гигантские дыры в бюджете за счет собственных средств, это, несомненно, будет создавать новые риски, которые могут проявить себя уже в самое ближайшее время.

Б. Рекомендации

Российская Федерация в 2010-е гг. осуществила стремительное и достаточно эффективное возвращение на Ближний Восток. Хотя пока она применяет инструменты международной помощи в несравненно меньших масштабах, чем США, страны ЕС, Турция или монархии Персидского Залива, вопросы управления рисками в этой сфере стоят для РФ с учетом ее особого положения в глобальной системе координат не менее, а порой, даже более остро, чем для других акторов. В этой связи представляется оправданным сформулировать ряд рекомендаций по повышению эффективности

обеспечения национальных интересов РФ в регионе посредством оказания помощи для федеральных органов исполнительной власти.

1. Внедрять риск-ориентированный подход к управлению потоками международной помощи, направляемой в страны БВСА, как гуманитарной, так и не гуманитарной. На данный момент решения по выделению внешней помощи тем или иным странам в России крайне редко предваряются просчетом рисков оказания помощи, хотя такая практика в мире получила уже широкое распространение. Риск-ориентированный подход должен учитывать, во-первых, риски, связанные с ухудшением ситуации в странах – получателях помощи, и их влияние на обеспечение национальных интересов РФ; во-вторых, риски, препятствующие оказанию помощи (в том числе санкционные), в-третьих, побочные риски, создаваемые собственными действиями. Следует осознать (особенно с учетом опыта Ливана), что поддержка стран с высоким уровнем коррупции в долгосрочной перспективе грозит действительно серьезными рисками не только для получателей помощи, но и для государств, которые их поддерживают, и исходя из этого переоценить риски российской политики в Сирии, где наблюдается наивысший уровень вовлеченности РФ как донора.

Неотъемлемым элементом реализации такого риск-ориентированного подхода должно быть сценарное прогнозирование. Следует исходить из нескольких вариантов развития ситуации в отдельно взятой стране БВСА, регионе в целом и на глобальном уровне и их потенциального воздействия на потоки помощи от других международных доноров как западных, так и незападных.

Внедрение риск-ориентированного подхода может быть особенно востребованным в текущих условиях ввиду повышения обеспокоенности российских властей вопросами обеспечения эффективности и результативности расходования бюджетных средств на цели оказания помощи. Соответственно, речь идет не только об идентификации рисков, но и их ранжировании, а также мониторинге и оценке результативности реализации такого риск-ориентированного подхода.

2. Снижать масштабы трансферта (делегирования) рисков в международные организации. На протяжении всех последних лет Россия направляла по многосторонним каналам заметно большую долю средств, чем большинство других доноров, что в значительной степени было связано и с позицией Министерства финансов, и с объективным дефицитом собственных институциональных и кадровых возможностей для осуществления управления проектами на двусторонней основе. Вместе с тем, представляется, что Россия вовсе не обязана руководствоваться той же логикой оценки репутационных рисков оказания помощи «хрупким государствам» БВСА, которой придерживаются страны Запада и которая зачастую и становится главным стимулом к задействованию именно многосторонних каналов. В то же время надо думать и о том, чтобы нивелировать традиционно высокий для всех без исключения ближневосточных стран уровень контекстуальных

рисков. Для этого требуется смягчить угрозы для обеспечения национальных интересов России, и, наоборот, максимизировать открывающиеся возможности, а это возможно только при расширении масштабов использования двусторонних каналов.

3. Диверсифицировать структуру оказания помощи региону. В настоящий момент, по имеющимся сведениям, российская политика оказания официальной помощи развитию странам БВСА сфокусирована исключительно на Сирии. Признавая геостратегическую значимость взаимодействия с Дамаском, представляется важным начать проработку точечных проектов и в других странах региона – в Ираке (в рамках подключения к процессу восстановления страны после победы над ИГ) и Ливане (в рамках участия в процессе восстановления Бейрута после взрыва в порту). Приоритеты российской политики в области оказания помощи в регионе должны формулироваться с учетом как индивидуальных потребностей стран-реципиентов, так и исходя из национальных интересов самой Российской Федерации. При этом крайне важно регулярно делать переоценку того, какие механизмы их обеспечения являются оптимальными в заданный момент времени – в контексте изменений политической и экономической конъюнктуры как на региональном, так и на глобальном уровнях.

4. Диверсифицировать инструменты двусторонней помощи в целях диверсификации рисков. Российская Федерация использует весьма ограниченный набор инструментов двусторонней помощи – оказание гуманитарной помощи, списание задолженности. Инструменты прямой бюджетной поддержки не используются, равно как и проектное финансирование. Это характерно в целом для ее политики как донора, в том числе и в приоритетных регионах, например, на постсоветском пространстве, однако, при взаимодействии со странами БВСА такой подход может быть контрпродуктивным.

5. Более активно задействовать механизмы выдачи государственных кредитов на льготной основе. На данный момент Российская Федерация достаточно редко пользуется механизмом выдачи государственных кредитов. В открытых источниках можно найти лишь отдельные упоминания о выдаче таких кредитов, причем из стран региона такой займ был выдан только Ирану. Между тем, представляется, что этот инструмент может быть задействован в отношении стран со средним уровнем дохода, выстраивание конструктивных взаимоотношений с которыми представляет для России особый интерес, например, Египта и Ирака. В случае предоставления таких льготных кредитов, информация о них обязательно должна находить отражение в соответствующей отчетности, подаваемой Министерством финансов РФ в ОЭСР, на которую обращают столь большое внимание стратегические конкуренты РФ.

6. Расширить объемы применения инструментов государственной поддержки экспорта во взаимоотношениях со странами БВСА. В РФ двумя ключевыми государственными институтами поддержки экспорта являются

государственная корпорация «ВЭБ.РФ», включая входящую в ее состав акционерное общество «Российский экспортный центр» (РЭЦ). ВЭБ.РФ использует экспортные кредиты и экспортные гарантии, а РЭЦ – как финансовые, так и нефинансовые меры поддержки, среди которых наибольший интерес представляют предоставляемые Роскэссимбанком кредиты, вложения в облигации и гарантийную поддержку, а также объемы экспортных кредитов, выданных российскими банками под страховое покрытие АО «ЭКСАР». Представляется важным не только расширить масштабы соответствующей поддержки применительно к странам БВСА, но и включать информацию о ней в сводные отчеты об использовании бюджетных средств для оказания содействия развитию стран региона.

7. Задействовать механизмы трехстороннего (треугольного) сотрудничества. В ситуации, когда объем собственных средств, которые Россия может выделить на цели оказания помощи странам БВСА, не так уж велик, следует проработать возможности ее участия не только в качестве донора, но и в качестве партнера в рамках «треугольных» форматов. Речь идет о предоставлении стране-бенефициару востребованной в регионе экспертизы, финансирование которой обеспечивает третья страна. В современных сложных геополитических условиях, на первый взгляд, кажется, что речь может идти только о Китае. Однако есть все основания полагать, что в этой роли могут выступать и другие страны Северо-Восточной Азии, которые не имеют такого мощного присутствия в регионе, но заинтересованы в стабилизации обстановки в нем и минимизации политических рисков для торгово-экономической деятельности. Российская экспертиза может быть востребована в самых разных областях, и дивиденды от ее предоставления могут ощутить и потенциальные спонсоры трехсторонних проектов как в сфере безопасности, так и, например, в сфере восстановления объектов культурного наследия.

8. Оставлять каналы взаимодействия с западными донорами открытыми. В ближневосточных реалиях геополитические риски и риски неадекватного восприятия намерений друг друга могут самым существенным образом снизить эффективность и результативность усилий по оказанию помощи. Исходя из этого, следует поддерживать как официальные, так и не официальные каналы обсуждения с западными донорами возможностей использования помощи для улучшения ситуации даже в Сирии.

9. Более активно задействовать инструменты «связанной» помощи. Это касается как направления российских экспертов (с соблюдением всех мер предосторожности по части обеспечения их безопасности), так и выделения бюджетных средств на проекты, подразумевающие закупку товаров и услуг именно у российских компаний, неправительственных организаций и т.д. Это позволит не только повысить политический эффект помощи как инструмента распространения российского влияния в регионе, но и содействовать расширению объемов национального экспорта, в том числе несырьевого.

10. Увеличить число стипендий, выделяемых на обучение граждан стран БВСА в российских университетах, в рамках планируемого увеличения квот на привлечение иностранцев в российские вузы вдвое с 15 до 30 тысяч человек.

11. При выборе секторальных направлений оказания помощи Российской Федерации следует отдавать приоритет тем, в которых у нее есть конкурентные преимущества перед другими донорами. В частности, следует сделать акцент на усилении позиций русского языка, к которому в регионе сейчас наблюдается повышенный интерес, технической помощи в укреплении потенциала служб правопорядка, в том числе в сфере противодействия терроризма, разминирования и т.п., в сфере финансового и налогового управления, а также обучения специалистов в области нефти и газо-добычи, геологоразведки и т.п.

12. Оптимизировать статистический учет всего комплекса мероприятий, предполагающих трансфер средств на льготной и безвозмездной основе в интересах граждан стран БВСА и финансируемых из средств государственного бюджета. Статистический учет государственных расходов, соответствующих критериям официальной помощи развитию, уже давно является одной из болевых точек российского СМР. Объем неучтенной помощи составляет, по собственным оценкам автора, около 1 млрд долл., что сопоставимо с общим объемом помощи, отражаемом в отчетности, которое Министерство финансов РФ ежегодно подает в ОЭСР. Среди прочего, в отчетности вовсе не учитываются такие традиционные для любого донора вида расходов, как расходы на обучение граждан из развивающихся стран и на расходы официальных учреждений страны-донора на оказание помощи беженцам на своей территории в течение первых 12 месяцев их пребывания. В российской отчетности по этим показателям на данный момент значатся нули, что не соответствует действительности. Россия выделяет средства и на обучение студентов из стран БВСА в пределах установленной квоты, и на размещение граждан ближневосточных стран, получивших временное убежище.

Отдельную сложную, но теоретически решаемую проблему составляет интеграция данных по гуманитарной помощи и помощи развитию, оказываемой РФ по линии Министерства обороны в Сирии. Хотя данная помощь соответствует обновленным критериям ОПР, в официальную отчетность она не попадает. Поскольку Министерство финансов подает только агрегированные данные (без разбивки на отдельные проекты), представляется целесообразным в ходе межведомственных согласований – в рамках недавно созданной Межведомственной комиссии по вопросам содействия международному развитию – выработать механизм обмена сводной (недетализированной) информацией между министерствами, в целях последующего объединения с данными по помощи Сирии, получаемых от других ведомств, и заполнения соответствующих «формуляров» для ОЭСР.

Отражение «недоучтенных данных» в официальной отчетности принципиально важно с точки зрения позиционирования РФ как донора в регионе и

противодействия целенаправленным попыткам западных стран, в частности США, преуменьшить вклад РФ, используя данные из баз ОЭСР.

13. Уделять большее внимание вопросам подготовки кадров, обладающих достаточными компетенциями в сфере оказания международной помощи и управлениями рисками. Хотя Россия уже с середины 2000-х гг. взяла курс на укрепление своего донорского потенциала, но госзаказ на подготовку специалистов в области содействия международному развитию в российских вузах по-прежнему не сформирован. Представляется, что расширение масштабов присутствия России как донора в странах БВСА может стать дополнительным стимулом для достижения прогресса на этом направлении.

14. Уделять большее внимание информационному обеспечению политики по оказанию помощи арабским странам. России следует использовать все имеющиеся каналы доведения информации об объемах оказываемой ей помощи региона до общественности арабских стран, в первую очередь, на арабском языке, а также до других доноров – на английском и других официальных языках ООН, ибо слабое освещение донорской активности РФ резко снижает производимый ей эффект даже при сопоставимом уровне вовлечения. Регулярная публикация соответствующей информации на сайтах посольств и представительств Россотрудничества и других официальных ресурсах (например, на сайте Центра примирения враждующих сторон и контроля за размещением беженцев), несомненно, нужна, но этого мало. Один из самых очевидных вариантов – как можно более активно задействовать, например, ресурсы телеканала «*Russia Today*» – посвящать теме российской помощи региону больше эфирного времени, снимать яркие и интересные репортажи, способные подкрепить язык сухих цифр историями живых людей из арабских стран, кому Россия действительно помогла, а также максимально активно использовать для распространения данного контента ресурсы ключевых социальных сетей.

Вместе с тем, качественное изменение ситуации возможно только при более масштабном вовлечении гражданского общества.

В первую очередь, речь идет о профильных неправительственных организациях, непосредственно участвующих в оказании международной помощи, с высоким уровнем активности в регионе (яркий пример – Русская гуманитарная миссия). При выделении им субсидий из федерального бюджета целесообразно предусматривать средства и на повышение эффективности информационного сопровождения предпринимаемых ими полезных усилий.

Во-вторых, о тех НКО, которые действуют на поприще публичной и экспертной дипломатии. Российский совет по международным делам, Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» и др. имеют обширные сети связей с экспертами других стран и могли бы активнее продвигать данную тематику – при соответствующей государственной поддержке.

В-третьих, об отечественных образовательных и научных организациях, обладающих наибольшими компетенциями в изучении региона или проблем оказания внешней помощи. Из числа университетов это, в первую очередь, МГУ, МГИМО (У) МИД РФ, Российский университет дружбы народов, а среди академических институтов - Институт востоковедения, Институт Африки, Институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. В указанных структурах работает множество видных ученых, в том числе с мировым именем, которые пользуются большим авторитетом и в самих странах БВСА, и на Западе. Их более активное подключение к обсуждению проблем оказания международной помощи арабским странам – не только на страницах академических изданий, но и в виде экспертных комментариев на информационных порталах, имеющих более широкий охват, а также в социальных сетях – может внести неоценимый вклад в устранение дефицита заслуживающей доверия информации о политике России как донора в арабском мире.

Комплекс рекомендаций, таким образом, затрагивает все основные компоненты процесса управления помощью странам БВСА. Большая часть рекомендаций может быть распространена и на другие направления политики России как донора, и их реализация потребует коренных изменений всей национальной системы СМР. Однако необходимость таких изменений назрела уже давно, и Ближний Восток – один из тех регионов, где их внедрение может принести ощутимые дивиденды.

Об авторе

Бартенев Владимир Игоревич – кандидат исторических наук, директор Центра проблем безопасности и развития, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики (ФМП) МГУ имени М.В.Ломоносова, старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН, эксперт РСМД.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей Кортунов. В 1995–1997 гг. Андрей Кортунов занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Для заметок

Российский совет по международным делам

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ
СТРАНАМ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА И СЕВЕРНОЙ АФРИКИ:
УПРАВЛЯЯ РИСКАМИ**

Доклад № 62/2020

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:
REUTERS/Khaled Abdullah/Pixstream

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Тираж 100 экз.



РСМД
Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8

russiancouncil.ru