

УДК 327

Кира ГОДОВАНЮК

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ НА СЛУЖБЕ «ГЛОБАЛЬНОЙ БРИТАНИИ»

Аннотация. 16 июня 2020 г. премьер-министр Великобритании Б. Джонсон объявил о слиянии Департамента международного развития и Министерства иностранных дел Соединённого королевства. Предполагается, что к сентябрю 2020 г. внешнеполитическое ведомство получит новые функции в сфере содействия развитию, что включает в себя разработку приоритетных направлений работы и координацию финансирования. Анонсированные преобразования встретили острую критику со стороны части политического истеблишмента и гражданского общества. Кабинет преследует несколько целей, среди них оптимизация государственных расходов и корректировка механизма внешнеполитического планирования в условиях новой высококонкурентной международной среды. Автор статьи отмечает, что связанный с реформой дискурс Кабинета о качественно новой миссии «Глобальной Британии» обусловлен планами усилить международное влияние после выхода из Европейского союза. Решение правительства упразднить Департамент международного развития свидетельствует о завершении 10-летнего периода межпартийного консенсуса относительно места и роли международной помощи во внешней политике страны. В рамках нового внешнеполитического курса данная сфера станет, в первую очередь, инструментом реализации интересов в сфере безопасности и торгово-инвестиционного развития на фоне негативного эффекта брежита и пандемии COVID-19 для британской экономики.

Ключевые слова: Департамент международного развития Соединённого королевства, «Глобальная Британия», Министерство иностранных дел, по делам Содружества наций и развития, внешняя политика Великобритании, международная помощь, национальные интересы.

Политизация международной помощи: от деколонизации до брежита

Со времени деколонизации Африки роль международной помощи в мировой политике значительно возросла. В Соединённом королевстве сформировалось два подхода (лейбористский и консервативный) к управлению программами международного развития.

В 1964 г. в первом Кабинете лейбориста Г. Вильсона (1964–1970 гг.) впервые появилось министерство заморского развития (*Ministry of Overseas Development*) с функциями разработки и координации политики международной помощи. В 1970 г. пришедшие к власти консерваторы под руководством Э. Хита преобразовали его в подразделение Форин-Офиса. Однако в 1974 г. лейбористы во главе с Г. Вильсоном вновь сформировали правительство и повторно выделили министерство заморского развития в отдельный департамент. Победив на выборах в 1979 г., М. Тэтчер сократила бюджет, предназначенный для содействия между-

© Годованюк Кира Анатольевна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: kira.godovanyuk@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 30.07.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran42020101107>.

народному развитию, и вновь объединила указанное министерство с МИД. В 1997 г. премьер-министр Т. Блэр на время приостановил многолетний спор между двумя партиями и создал новый Департамент международного развития (*DFID*), провозгласив борьбу с бедностью в развивающихся странах важнейшей задачей правительства¹.

Концептуальная основа разногласий между британскими партиями заключается в следующем: лейбористы чаще рассматривали содействие развитию как имиджевый акт глобального лидерства; тори полагали, что главная задача международной помощи – обеспечить Великобритании экономический рост. Не стоит забывать, что программы помощи напрямую связаны с политическими и экономическими интересами. В Британии такая практика началась с Акта о колониальном развитии от 1929 г., который трактовал международную помощь как механизм поддержки британской экономики. Правительственная Белая книга по международной помощи от 1965 г. определяла программы в этой сфере «не только как моральный долг, но и инструмент достижения политических целей»².

Межпартийный консенсус, объединивший два партийных подхода в отношении *DFID*, сформировался в 2010 г. В коалиционном правительстве тори и либеральных демократов, возглавляемом Д. Кэмероном (2010–2015 гг.), Департамент международного развития продолжил работу как самостоятельное и влиятельное правительственное ведомство, его руководитель обладал статусом члена Кабинета и представлял страну на международных площадках. *DFID* стал визитной карточкой британской внешней политики, что обеспечивало стране, как ведущему донору международной помощи, дополнительный вес в мировой политике.

В 2013 г. Британия (первая в Группе Семи) закрепила в национальном законодательстве обязательство расходовать 0,7% ВВП³ на цели развития. В 2019 г. Соединённое королевство было третьим крупнейшим мировым донором (годовой бюджет на эти цели – 19,4 млрд долл.) после США (34,6 млрд долл.) и Германии (23,8 млрд долл.)⁴.

В июне 2020 г. правительство Великобритании приняло решение, что Департамент международного развития спустя 23 года после образования прекратит существование, а его функции в очередной раз перейдут под управление Форин-Офиса.

Правительственная реформа и новый внешнеполитический курс

Впервые Б. Джонсон упомянул о возможном объединении двух ведомств в интервью газете *The Sun* в октябре 2017 г.⁵ После победы консерваторов на досрочных выборах в декабре 2019 г. дискуссии о реформе Департамента международного развития возобновились, однако решение по этому вопросу было отложено⁶. Весной 2020 г. в разгар пандемии COVID-19 правительство приняло окончательное решение упразднить *DFID*. СМИ сообщали, что правительственная реформа стала неожиданностью не только для высшего руководства

¹ См. подробнее: Годованюк К.А. Гуманитарная политика Великобритании в конфликтных зонах и постконфликтных регионах // Пути к миру и безопасности. 2018. №1(54). С. 265-278.

² Ministry of Overseas Development (White Paper). URL: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1965/03/03/ministry-of-overseas-development-white> (дата обращения: 20.07.2020).

³ В 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН установила целевой показатель расходов на официальную помощь в 0,7% от ВВП для экономически развитых стран. См. подробнее: Resolution adopted by the General Assembly. 2626 (XXV). International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. P. 43. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/201726> (дата обращения: 20.07.2020).

⁴ ODA trends. URL: <https://donortracker.org/country/united-kingdom#:~:text=Funding%20trends,2%25%20between%202017%20and%202018> (дата обращения: 18.07.2020).

⁵ Hair Apparent. Boris Johnson plots power grab of £13 billion foreign aid as PM Theresa May ducks out of showdown. URL: <https://www.thesun.co.uk/news/4589597/boris-johnson-theresa-may-power-grab-foreign-office/> (дата обращения: 18.07.2020).

⁶ DFID and Foreign Office set for autumn merger after cross-government review. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/02/14/dfid-foreign-office-set-autumn-merger-cross-government-review/> (дата обращения: 18.07.2020).

Департамента международного развития, но и большинства рядовых сотрудников ведомства, которые узнали о новости из твиттера премьер-министра.

Форин-Офис получил новое название Министерство иностранных дел, по делам Содружества наций и развития (*Foreign, Commonwealth and Development Office*)¹. Анонсированная реформа столкнулась с общественной критикой. Негативные отзывы варьировались от «*DFID* стал очередной жертвой брекзита» до «решение Б. Джонсона – политический вандализм»². Три бывших британских премьер-министра (Т. Блэр, Г. Браун и Д. Кэмерон), ряд депутатов Консервативной партии³, а также представители сектора международного развития указали, что упразднение влиятельного ведомства «повредит имиджу Соединённого королевства на мировой арене».

Роспуск Департамента международного развития – свидетельство победы фракции жестких брекзитеров в Консервативной партии, которые на протяжении длительного времени призывали к тому, чтобы бюджеты на международную помощь распределялись в соответствии с внешнеполитическими задачами. Ранее независимый *DFID* мог самостоятельно рекомендовать правительству программы. В марте 2019 г. Б. Джонсон (в то время глава внешнеполитического ведомства) и Прити Пател (руководитель *DFID* с 2016 по 2017 гг.) выступили с идеей, что бюджеты, предусмотренные для международной помощи, необходимо задействовать для развития самой Британии после брекзита⁴. Экс-министр международной торговли Л. Фокс призывал как можно быстрее «разделаться со священной коровой» (Департамент международного развития – *К.Г.*)⁵. Часть политического истеблишмента открыто лоббировала такое предложение, главным идеологом которого считали Д. Каммингса (жесткого евроскептика, советника премьер-министра). Выступая перед парламентариями, Б. Джонсон обозначил несколько причин административных изменений в сфере содействия международному развитию⁶.

Во-первых, правительство напрямую связывает данную реформу с концепцией «Глобальной Британии», поскольку «объединение департаментов позволит оптимизировать управление и обеспечит комплексный подход к вопросам внешней политики»⁷. Говоря о необходимости более эффективной координации, британские власти ссылаются на опыт стран «англо-сферы»⁸ (Австралия, Канада, Новая Зеландия), где данные функции переданы внешнеполити-

¹ В трактовке Б. Джонсона обновлённое внешнеполитическое ведомство станет «супер-департаментом в структуре Уайтхолла». Global Britain. 2020. URL: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-06-16/debates/2006163700001/GlobalBritain?highlight=%22whitehall%20super%20department%22#contribution-2BA9109C-C0C9-457C-9F36-48327018DD59> (дата обращения: 18.07.2020).

² «Political vandalism»: DfID and Foreign Office merger met with anger by UK charities. The Guardian. 16.06.2020. URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/16/political-vandalism-dfid-and-foreign-office-merger-met-with-anger-by-uk-charities> (дата обращения: 18.07.2020).

³ Three ex-PMs attack plan to merge DfID with Foreign Office. The Guardian. 16.06.2020. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/16/foreign-office-and-department-for-international-development-to-merge> (дата обращения: 18.07.2020).

⁴ Priti Patel joins calls for radical shake up of aid budget rules. The Guardian. 18.03.2020. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/mar/18/priti-patel-joins-calls-for-radical-shake-up-of-aid-budget-rules> (дата обращения: 17.07.2020).

⁵ Fox urges Johnson to merge Foreign Office and aid department. The Guardian. 13.01.2020. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jan/13/fox-urges-johnson-to-merge-foreign-office-and-aid-department> (дата обращения: 18.07.2020).

⁶ Global Britain. June 2020. URL: <https://hansard.parliament.uk/commons/2020-06-16/debates/20061637000001/GlobalBritain> (дата обращения: 17.06.2020).

⁷ Merging DfID into the Foreign Office would be a bold leap for Global Britain. The Telegraph. 19.12.2019. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/12/17/merging-dfid-foreign-office-would-right-step-global-britain/> (дата обращения: 18.07.2020).

⁸ Решение о выходе из ЕС – своеобразный идеологический водораздел. Наблюдается не только отход от европоцентричной внешней политики, но и от нормативного и институционального сопряжения с Европейским сою-

ческим ведомствам. Практика, однако, показывает, что такие преобразования не всегда эффективны. Например, Агентство международного развития Австралии (*AusAID*) прекратило существование в 2013 г. после слияния с Департаментом международных дел и торговли. Программы помощи были переориентированы в соответствии с внешнеэкономическими целями, что не привело к существенному экономическому эффекту, но негативно отразилось на качестве самих программ¹. Более того, пять ведущих доноров международной помощи (США, Германия, Япония, Франция и Швеция) институционально разделяют процесс выработки внешнеполитических решений и операционную деятельность в сфере содействия развитию².

Во-вторых, Б. Джонсон отметил, что реформа отражает смену стратегических целей правительства. Ранее одним из главных критериев распределения средств был показатель бедности в странах-бенефициарах³. Премьер-министр выразил недоумение, почему «Великобритания выделяет одинаковый объём помощи Замбии и Украине» и «почему для Танзании предусмотрено в десять раз больше бюджета, чем для государств Балканского региона»⁴. Последний, по мнению главы британского Кабинета, наиболее уязвим перед угрозой российского вмешательства, а, следовательно, заслуживает концентрации больших усилий и ресурсов.

Критики справедливо отмечали, что заявка на глобальную роль Соединённого королевства после брежневского диссонанса с решением правительства ликвидировать один из самых уважаемых департаментов и эффективных инструментов британской «мягкой» силы. П. Моргон (руководитель Департамента международного развития 2017–2019 гг.) ранее указывала на ведущую роль *DFID* в достижении Целей устойчивого развития ООН как важнейшую миссию «Глобальной Британии»⁵.

Слияние или поглощение?

Правительство подчёркивает, что цель реформы – не снижение расходов на содействие международному развитию (обязательное требование в 0,7% ВВП останется в силе), а планы перераспределить бюджеты, исходя из переоценки приоритетов. Речь идёт о том, что финансирование главным образом будет направлено на поддержку экономического роста и предотвращение конфликтов (сотрудничество в сфере безопасности), а не на сокращение бедности.

В отличие от предыдущих правительств Э. Хита и М. Тэтчер, которые включили министерство заморского развития в структуру МИД как отдельное подразделение (*Overseas Development Administration*), Б. Джонсон намерен полностью интегрировать *DFID* с Форин-Офисом. Пост министра по вопросам международного развития будет упразднен, а его функции переданы министру иностранных дел. Эксперты полагают, что с объединением бюджетов

зом и переориентация на исторических союзников, в том числе по «англосфере», адаптация их законодательных и управленческих практик.

¹ См. подробнее: Wood T., Burkot C., Howes S. Gauging Change in Australian Aid: Stakeholder Perceptions of the Government // *Aid Program. Asia & the Pacific Policy Studies*. 4(2). P. 237-250. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5488629/> (дата обращения: 17.06.2020).

² Post-merger development governance in the UK: a preliminary cross-national investigation of Development Assistance Committee (DAC) donors. URL: https://www.odi.org/publications/17175-post-merger-development-governance-uk-preliminary-cross-national-investigation-development?fbclid=IwAR0FrFSjFTFkI12FjiXUVSj6eit_K5BsDqAJw9HmnI3UU25rzISKo2ydiPY (дата обращения: 17.06.2020).

³ Исходя из данного показателя, в 2011 г. *DFID* свернул все программы официальной помощи для России (РФ из страны-реципиента перешла в разряд стран-доноров). The Principled Aid Index ranks bilateral DAC donors by how they use official development assistance (ODA) to pursue their long-term national interest. URL: <https://www.odi.org/opinion/10502-principled-aid-index> (дата обращения: 17.06.2020).

⁴ Global Britain. June 2020. URL: <https://hansard.parliament.uk/commons/2020-06-16/debates/20061637000001/GlobalBritain> (дата обращения: 17.06.2020).

⁵ International Development Secretary on UK aid – The Mission for Global Britain. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/international-development-secretary-on-uk-aid-the-mission-for-global-britain> (дата обращения: 18.07.2020).

программы международной помощи станут менее транспарентными.

Следует напомнить, что Департамент международного развития не обладал монополией на разработку целей и задач в области международной помощи (Official Development Assistance¹). Бюджет в этой сфере распределён между разными правительственными департаментами: DFID (73%), Форин-Офис (ранее 5% от совокупного бюджета)², а также межведомственными фондами, среди них Фонд по конфликтам, стабильности и безопасности (CSSF)³ и Фонд процветания (*Prosperity Fund*)⁴. Соответственно, чтобы увеличить помощь таким регионам, как Восточная Европа и Западные Балканы, достаточно было бы перераспределить средства и увеличить финансирование соответствующих фондов. Однако британское руководство в очередной раз использует мнимую «российскую угрозу» для решения внутривнутриполитических задач, в том числе в сфере планирования бюджетов. Следующим шагом, скорее всего, станет пересмотр бюджетов специальных служб. Основанием для этого может послужить доклад Комитета по разведке и безопасности Палаты общин (июль 2020 г.), в котором меры правительства по «борьбе с российским вмешательством» признаны недостаточно эффективными⁵.

Правительство Соединённого королевства, очевидно, готовит более масштабную реформу государственного управления, в частности, в планировании и реализации внешней политики. Слияние департаментов свидетельствует не только о трансформации министерства иностранных дел Великобритании, но знаменует отмену и без того весьма условного разделения между содействием в развитии и внешнеполитическими целями страны.

* * *

Реформа МИД Великобритании и порядка его финансирования обусловлена структурными изменениями в области внешнеполитического планирования, вызванными брекзитом. Форин-Офис будет функционально доминировать в вопросах международной помощи. Слияние Департамента международного развития с внешнеполитическим ведомством, вероятно, не последняя реформа сектора государственного управления.

Правительственное решение имеет и практический характер – оптимизация расходов (в том числе кадрового состава) на фоне замедления темпов экономического развития вследствие выхода из ЕС и пандемии COVID-19. С другой стороны, передача дипломатическому корпусу функций по управлению программами помощи может снизить их эффективность. Опыт ведущих международных доноров (США, Германии) подтверждает актуальность институционального разделения разработки и управления программами развития.

Можно прогнозировать, что распределение международной помощи, исходя из целей сокращения бедности, перестанет носить императивный характер. Для определения приоритетных задач Лондон продолжит использовать нарратив об угрозах безопасности на европей-

¹ Official Development Assistance (ODA). URL: <https://www.gov.uk/government/collections/official-development-assistance-oda--2> (дата обращения: 18.07.2020).

² Statistics on international development. Provisional UK Aid spend 2019. April 2020. P. 10. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/878395/Statistics-on-International-Development-Provisional-UK-Aid-Spend-2019.pdf (дата обращения: 18.07.2020).

³ Межведомственный фонд (объединяет 12 правительственных департаментов), созданный в 2015 г. Ежегодный бюджет составляет 1,25 млрд ф.ст. и включает программы помощи нестабильным регионам. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/conflict-stability-and-security-fund/about> (дата обращения: 18.07.2020).

⁴ Фонд был создан в 2015 г. с 7-летним бюджетом в 1,2 млрд ф.ст. Главная его задача проводить программы поддержки инклюзивного экономического развития и создание устойчивой бизнес-среды в странах со средним доходом (*middle-income countries*), согласно классификации Всемирного Банка. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/cross-government-prosperity-fund-programme> (дата обращения: 17.06.2020).

⁵ Intelligence and Security. Committee of Parliament. Russia. 21 July 2020. URL: <http://isc.independent.gov.uk/> (дата обращения: 17.06.2020).

ском пространстве (Восточная и Северная Европа, Западные Балканы), которые якобы исходят от России. Пока не очевидно, в какой степени указанный подход обеспечит влияние «Глобальной Британии» на международной арене. В то же время сопряжение вопросов международной помощи с внешнеполитическим курсом сделает более наглядными приоритеты Соединённого королевства после брежневского периода.

Список литературы

Годованюк К.А. Гуманитарная политика Великобритании в конфликтных зонах и постконфликтных регионах // Пути к миру и безопасности. 2018. №1(54). С. 265-278. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-265-278.

Кулькова О.С. Эволюция системы содействия международному развитию в Великобритании (1997–2016 гг.) // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №4. С. 35-44. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-4-35-44.

References

Godovanyuk, K.A. (2018) Gumanitarnaya politika Velikobritanii v konfliktnykh zonah i postkonfliktnykh regionah [Britain's humanitarian policy in conflict and postconflict areas]. Puti k miru i bezopasnosti [Pathways to peace and security]. 1(54). P. 265-278. (In Russian). DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-265-278.

Honeyman, V.C. (2019) New Labour's overseas development aid policy—charity or self-interest? Contemporary British History. 33(3). P. 313-335. DOI: 10.1080/13619462.2018.1544498.

Kul'kova, O.S. (2018) Evolyuciya sistemy sodejstviya mezhdunarodnomu razvitiyu v Velikobritanii (1997-2016 gg.) [Evolution of the international development assistance system in the UK (1997–2016)]. Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World Economy and International Relations]. Vol. 62., no. 4. P. 35-44. (In Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-4-35-44.

Lankester, T. (2012) The Politics and Economics of Britain's Foreign Aid: The Pergau Dam Affair. Routledge Explorations in Development Studies.

Lightfoot, S., Mawdsley, E., Szent-Iványi, B. (2017) Brexit and UK International Development Policy. The Political Quarterly. Vol. 88, no.3. P. 341-551. DOI: 10.1111/1467-923X.12369.

Manji, A. (2019) The Legal Framework for UK Aid after Brexit. Current Legal Problems. 72(1), P. 37-57. DOI: 10.1093/clp/cuz006.

Slater, D., Bell, M. (2002) Aid and the geopolitics of the post-colonial: Critical reflections on New Labour's overseas development strategy. Development and Change. 33(2). P. 335-360. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00257>.

International Development Assistance on «Global Britain» Service

Author. Kira Godovanyuk, Candidate of Sciences (Politics), Senior Research Fellow at the UK Studies Center, Institute of Europe RAS. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** kira.godovanyuk@gmail.com.

Abstract: On the 16 of June, 2020 B. Johnson announced that the Department for International Development (DFID) is to merge into a new Foreign, Commonwealth and Development Office which will deal with the identification of priorities for international assistance and financial management. The reform has drawn strong criticism from the public. In a bid to align its international aid with the foreign policy objective, the UK government pursues spending optimization and seeks to re-define decision making processes and strategies of its foreign policy in a new highly

competitive environment. The author concludes that the discourse caused by the reform about «Global Britain» whole new mission on the global arena is attributed to the ambition to bolster its international influence after exit from the EU. The closure of the Department of the International Development highlights the end of the 10-year's inter-party consensus on the place and the role of international aid in the UK foreign policy. In light of the new developments, the international aid is to contribute, in the first place, to the achievements of international interests in security, trade and investment. The latter becomes a hot issue due to the negative economic effect of Brexit and the coronavirus pandemic for the UK.

Key words: DFID, United Kingdom, Foreign Commonwealth and Development Office, «Global Britain», UK foreign policy, international aid, national interests.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran42020101107>.