



центр  
перспективных  
управленческих  
решений



**Аналитическая записка**

# **Гуманитарная помощь против коронавируса. Кому и как помогала Россия во время пандемии COVID-19?**

Авторы

**Олег Шакиров  
Михаил Петросян  
Дмитрий Соловьев**

Москва, 2020

Шакиров О.И., Петросян М. К, Соловьев Д.Б.

Гуманитарная помощь против коронавируса. Кому и как помогала Россия во время пандемии COVID-19? — М.: ЦПУР, 2020. — 17 с.

Аналитическая записка подготовлена при участии Д.О. Сергеевой

**Центр перспективных управленческих решений** совместно с проектом «Гуманитарный монитор» представляют аналитическую записку о гуманитарной помощи, которую поставляла Россия другим странам в целях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Собранные данные о направлениях, источниках и получателях поставок дополнены анализом текущих вопросов координации и информирования в контексте российской государственной политики в сфере содействия международному развитию, к которой относится и деятельность по оказанию гуманитарной помощи.

### **Центр перспективных управленческих решений**

— аналитический и исследовательский центр, созданный в 2018 году для продвижения в России принципов доказательной политики (evidence-based policy making), а также для поддержки разработки и внедрения изменений с целью повысить эффективность системы государственного управления, включая изменения, происходящие на фоне цифровой трансформации экономики, политики и общества.

Центр исследует проблемы системы государственного управления и политэкономических институтов в России и других странах на территории бывшего СССР, готовит аналитические доклады, обзоры и записки, знакомит с результатами этих исследований органы государственной власти, представителей бизнеса, академического и экспертного сообществ.

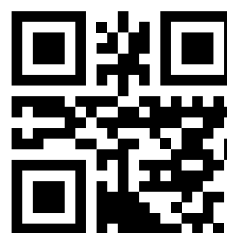
### **Контакты:**

г. Москва, Газетный переулок,  
дом 3-5, Автономная  
некоммерческая организация  
«Центр перспективных  
управленческих решений»

### **E-mail:**

[m.komin@cpur.ru](mailto:m.komin@cpur.ru)

[www.cpur.ru](http://www.cpur.ru)



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b>	<b>4</b>
Гуманитарная помощь: общая характеристика	<b>4</b>
Данные	<b>5</b>
<b>Ключевые результаты анализа поставок российской гуманитарной помощи во время пандемии</b>	<b>7</b>
Адресаты гуманитарной помощи	<b>7</b>
Виды гуманитарной помощи	<b>8</b>
Субъекты, осуществлявшие оказание помощи	<b>9</b>
Цели оказания помощи	<b>11</b>
<b>Проблемы, выявленные при сборе и обработке информации о направлениях поставки гуманитарной помощи</b>	<b>13</b>
<b>Рекомендации по повышению открытости информации о гуманитарной помощи в России</b>	<b>16</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Быстрое распространение новой коронавирусной инфекции в мире привело к введению национальными правительствами комплекса карантинных мер, включая закрытие государственных границ для граждан других стран. Несмотря на этот достаточно радикальный шаг, сотрудничество между государствами в сфере противодействия пандемии на дипломатическом и межправительственном уровне продолжилось: страны оказывали гуманитарную помощь друг другу, отправляя средства индивидуальной защиты и дезинфекции, медицинские аппараты, обменивались протоколами лечения, размещали в своих медицинских учреждениях заболевших граждан третьих стран.

С момента начала пандемии Россия также активно оказывала другим государствам разнообразную помощь в борьбе с новой коронавирусной инфекцией COVID-19. В рамках совместного исследования Центр перспективных управленческих решений и проект «Гуманитарный монитор» изучили, какие страны получили российскую гуманитарную помощь, в какой форме и какими структурами она предоставлялась, а также как осуществлялось информационное сопровождение этой деятельности.

## Гуманитарная помощь: общая характеристика

Международная гуманитарная помощь — помощь, которая оказывается жителям стран или регионов, оказавшихся в нужде из-за природных катастроф, конфликтов или иных обстоятельств. Эта помощь носит срочный характер, поскольку нацелена на решение точечных, конкретных проблем, что отличает ее от иных видов международной помощи, целью которых, как правило, является решение долгосрочных задач.

История международной гуманитарной помощи связана с помощью лицам, пострадавшим от военных действий, с развитием системы многосторонних международных и общественных институтов, с сотрудничеством в устранении последствий крупных катастроф. Согласно докладу компании Development Initiatives<sup>1</sup>, в 2019 году объем международной гуманитарной помощи от государственных и частных доноров составил 29,6 млрд долл. США — на 5% ниже чем в 2018 году и примерно столько же, сколько в 2017 году.

В России приоритеты оказания зарубежным странам помощи, в том числе гуманитарного характера, определены в Концепции государственной политики в сфере содействия международному развитию (СМР) 2014 года<sup>2</sup>. Гуманитарная помощь предоставляется органами власти в рамках государственных программ, в частности госпрограммы «Внешнеполитическая деятельность», и в целом как часть международной деятельности государства. При этом, по оценке исследователей Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в РФ вопросы, связанные с

<sup>1</sup> Global Humanitarian Assistance Report 2020. URL: <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2020/>

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию».

оказанием гуманитарной помощи зарубежным странам, детально не урегулированы<sup>3</sup>. Согласно [сведениям](#), которые Россия представляет в ОЭСР, в 2018 году на гуманитарную помощь зарубежным странам было израсходовано 15,5 млн долл. США.

Как и другие государства-доноры, за последние полгода Россия направила гуманитарные усилия на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции. ЦПУР и «Гуманитарный монитор» собрали и проанализировали информацию о направлениях и получателях российской гуманитарной помощи, которую поставляла Россия для борьбы с пандемией COVID-19 и ее последствиями.

## Данные

В ходе подготовки данной аналитической записки, была собрана база данных об оказанной Россией гуманитарной помощи<sup>4</sup>. **Единица наблюдения** (строка) в полученной базе данных — событие (установленный факт) поставки Россией гуманитарной помощи другому государству по возможности с указанием конкретной даты. **Временной период**, который охватывает база данных: 2 февраля — 2 августа 2020 года. Всего за указанный период было выявлено 114 случаев оказания Россией гуманитарной помощи третьим странам.

1. Основными источниками информации о фактах оказания помощи выступили:<sup>5</sup> официальные ресурсы российских органов власти:
  - [Правительства РФ](#);
  - [Роспотребнадзора](#);
  - [МИД России](#) и его [загранучреждений](#);
  - [МЧС России](#);
  - [Минобороны России](#);
  - [Минздрава России](#);
2. официальные ресурсы органов государственной власти стран-реципиентов российской гуманитарной помощи;
3. сообщения в СМИ о фактах передачи Россией гуманитарной помощи, в которых ссылаются на официальные источники и/или официальных представителей органов государственной власти России или стран-реципиентов.

**Особенности** учета включенных в базу данных единиц наблюдений.

- Источником поставки гуманитарной помощи с российской стороны могли быть как российские органы власти, так и неправительственные организации.

<sup>3</sup> Ткачев П. А., Муталиева Л. С., Меньшиков А. В. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ МЧС РОССИИ //Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2018. – №. 3. – С. 51-58.

<sup>4</sup> Собранная база данных в формате открытых данных будет размещена в публичном доступе не позднее 03.09.2020 года

<sup>5</sup> Прим. Несмотря на то что в базу данных были включены обнаруженные в публичном поле факты поставок Россией гуманитарной помощи, представленная в ней информация может не быть исчерпывающей, так как у органов власти и неправительственных организаций нет обязательств придавать огласке все факты осуществленных поставок.

- Упомянутые одновременно (например, в ходе комментариев российского посла) факты сразу о нескольких поставках гуманитарной помощи вносились в базу как одна единица наблюдения.
- Кроме поставок материальной помощи учитывалась отправка российских специалистов; критерием включения этой помощи выступало физическое присутствие российского персонала в стране – получателе помощи (то есть дистанционное консультирование не учитывалось).
- Принималась во внимание только помощь, непосредственно связанная с противодействием коронавирусу и имеющая медицинскую направленность; таким образом, в базу данных не попали:
  - иные поставки гуманитарной помощи в этот же период;
  - помощь, в том числе медицинской направленности, о которой страны договорились до начала пандемии (до 01.01.2020);
  - помощь, которая осуществлялась на базе ранее созданной инфраструктуры (например, деятельность российско-вьетнамского Тропического центра<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> Совместный российско-вьетнамский тропический научно-исследовательский и технологический центр (Тропический центр) является филиалом Института проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова (ИПЭЭ РАН), создан и осуществляет свою деятельность на основе Межправительственного Соглашения между СССР и СРВ от 07.03.1987 и Протоколов к этому Соглашению, подписанных Правительствами РФ и СРВ и имеет статус научно-технологической организации международного сотрудничества.

# КЛЮЧЕВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА ПОСТАВОК РОССИЙСКОЙ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ

## Адресаты гуманитарной помощи

По состоянию на 2 августа 2020 года Россия оказала помощь в борьбе с коронавирусом не менее чем 46 странам в основном по двусторонним каналам. Сточки зрения географии российская помощь распределялась следующим образом.

- Приоритетным регионом для России было **ближнее зарубежье**. 48 из 114 зафиксированных наблюдений (42%) пришлись на СНГ, прежде всего на республики Центральной Азии, Армению и Белоруссию. Сюда же мы включили поставки гуманитарной помощи населению юго-востока Украины, хотя официальный Киев не обращался к России за гуманитарной помощью.
- Кроме того, помощь получили и другие **граничащие с Россией по суше страны**: Абхазия, Китай, КНДР, Монголия и Южная Осетия (12 наблюдений). Всего на СНГ и граничащие страны приходится больше половины наблюдений (60 из 114).
- В **Европе** российскую помощь получили Босния и Герцеговина (Республика Сербская), Италия, Молдавия и Сербия.
- На **Ближнем Востоке и в Северной Африке** Россия помогала Алжиру, Ирану, Ливану и Сирии, а также граничащему с регионом Афганистану.
- В **Западном полушарии** получателями помощи из России стали государства в Южной Америке (Бразилия и Венесуэла), Центральной Америке и Карибском бассейне (Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Сальвадор) и США.
- В **Африке южнее Сахары** Россия помогла Гвинее, Демократической Республике Конго, Джибути, Намибии, Сенегалу, ЮАР и Сьерра-Леоне.
- В **Юго-Восточной Азии** — Индонезии, Камбодже, Лаосу и Мьянме.
- В **Океании** Россия оказала помощь Науру.

Помимо двусторонней помощи, Россия выделила дополнительные средства на противодействие коронавирусу и по многосторонним каналам в виде финансовых взносов:

- в Трастовый фонд «Российская Федерация — Программа развития ООН в целях развития» (далее — ПРООН) до 6 млн долл. США<sup>7</sup>;

<sup>7</sup> Программа развития ООН (ПРООН). О церемонии подписания Меморандума о пополнении Трастового фонда Россия – ПРООН в целях развития. URL: [https://www.mid.ru/programma-razvitia-oon-proon/-/asset\\_publisher/Zuc5DeW1pI7y/content/id/4134673](https://www.mid.ru/programma-razvitia-oon-proon/-/asset_publisher/Zuc5DeW1pI7y/content/id/4134673)

- в Международный комитет Красного Креста (далее – МККК) 500 тыс. швейцарских франков<sup>8</sup>;
- во Всемирную организацию здравоохранения (далее – ВОЗ) до 1 млн долл. США<sup>9</sup>.

Конкретное назначение этих денежных средств (помимо общей формулировки «на борьбу с новой коронавирусной инфекцией») на этом этапе публично не раскрывается и остается предметом договоренности донора и реципиента. Обычно такие финансовые поступления носят целевой характер и ориентированы на конкретные проекты в отличие от регулярных взносов.

Надо отметить, что объемы подобных взносов России в международные организации на конкретные гуманитарные цели сильно превышают регулярные финансовые обязательства. Ежегодный взнос России в бюджет ВОЗ<sup>10</sup> составляет около 6 млн долл. США, а в МККК<sup>11</sup> и ПРООН<sup>12</sup> – примерно по 1 млн швейцарских франков и долл. США соответственно. Из последних примеров целевых взносов, не относящихся к коронавирусу, можно привести решение Правительства РФ о взносе в ВОЗ до 9 млн долл. США тремя траншами до 2022 г. на «реализацию мер по оказанию содействия странам по повышению качества медицинской помощи, оказываемой в стационарных условиях, с целью снижения смертности матерей, новорожденных и детей и ускорения достижения задач здравоохранения в рамках Целей устойчивого развития»<sup>13</sup>. Уже упомянутый взнос в трастовый фонд ПРООН предполагает в 2021-2023 годах перевод дополнительных 24 млн долл. США «в целях обеспечения участия Российской Федерации в глобальных усилиях по реализации повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.»<sup>14</sup>.

## Виды гуманитарной помощи

Российскую гуманитарную помощь для борьбы с коронавирусом можно разделить на шесть категорий.

1. Наиболее распространенной формой помощи, оказанной Россией, стали **тест-системы для диагностирования коронавируса**, разработанные Государственным научным центром вирусологии и биотехнологии «Вектор» Роспотребнадзора. Наборы тест-систем получили 35 стран, что позволило им провести несколько сотен тысяч исследований на коронавирус. Именно с помощью тест-систем российского производства удалось выявить первых заболевших в Армении, Белоруссии и Таджикистане<sup>15</sup>.

8 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.05.2020 № 1415-р.

9 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 863-р.

10 World Health Organization. Assessed contributions overview for all Member States As at 31 JULY 2020. URL: [https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/AC\\_Status\\_Report\\_2020.pdf?ua=1](https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/AC_Status_Report_2020.pdf?ua=1)

11 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.03.2018 № 406-р.

12 Распоряжение Правительства РФ от 18.03.2016 № 456-р «Об осуществлении начиная с 2016 г. уплаты ежегодного добровольного взноса РФ в бюджет Программы развития ООН».

13 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.05.2020 № 1381-р.

14 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.04.2020 № 1128-р.

15 Об укреплении и расширении международного взаимодействия по борьбе с COVID-19. URL: [https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=14943](https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=14943)



2. Еще одной распространенной формой гуманитарной помощи из России (16 стран) были **средства индивидуальной защиты**. К ним относятся медицинские маски, защитные костюмы, перчатки, очки и пр.
3. 11 стран получили от России **медицинское оборудование**: аппараты искусственной вентиляции легких, бесконтактные термометры, оборудование для медицинских комплексов и др.
4. В 11 стран Россия направляла **персонал** для помощи в борьбе с коронавирусом. К этой категории отнесены действия медиков Минобороны России в Италии, Сербии, Боснии и Герцеговине и Абхазии по проведению дезинфекции помещений, а также обследованию и лечению пациентов, кроме того, работы гражданских медиков в Азербайджане, Армении, Таджикистане и других странах.
5. Различные **медикаменты** в качестве помощи получили 9 стран.
6. К **прочей** помощи отнесены те формы, которые не входят в предыдущие категории, например, поставки дезинфицирующих средств, продуктов питания или выделение денег. Также сюда включены сообщения, не содержащие точного описания помощи.

## Субъекты, осуществлявшие оказание помощи

По типу субъекта, который оказывал гуманитарную помощь в России, все включенные в базу данных поставки можно разделить на три группы:

1. Основную часть поставок — 82 из 114 зафиксированных случаев (72%) — составляет **официальная помощь по линии Правительства РФ или региональных органов власти**. Непосредственно вовлечены в реализацию такой помощи Роспотребнадзор и Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) вместе с подведомственными им учреждениями, если речь идет о поставках тестов на коронавирус, средств индивидуальной защиты, медицинского оборудования и медикаментов. Минобороны России, Минздрав России, Роспотребнадзор и ФМБА России направляют за рубеж своих специалистов для оказания медицинской помощи и проведения санитарно-противоэпидемических мероприятий.

Минобороны России и МЧС России часто организуют доставку гуманитарных грузов на своих самолетах. К примеру, помощь России выражалась в транспортировке китайской гуманитарной помощи в Молдавию российской военной авиацией.

Конечным звеном в передаче помощи зачастую выступает МИД России в лице посольств. Внешнеполитическое ведомство играет ключевую роль в процессах, связанных с достижением соответствующих договоренностей и организацией доставки российских гуманитарных грузов.

В одном обнаруженном случае помощь поставлялась по региональной линии — 2 августа 2020 года Киргизия **получила** помощь от Чеченской Республики в рамках договоренностей между Россией и Киргизией.

2. В отдельную категорию была выделена официальная помощь, которая оказывалась **по линии международных организаций**. В таких случаях организатором поставки гуманитарного груза, финансируемого за счет российских средств, или направления специалистов выступала международная организация. Примеры:

- Под эгидой Программы развития ООН была оказана помощь средствами индивидуальной защиты Науру, а также передана партия медицинских перчаток Белоруссии.
- В рамках совместного проекта с ВОЗ Россия поставила медицинские модули в Джибути. Кроме того, российские медики приняли участие в двух визитах в Таджикистан.
- Одна из зафиксированных поставок российской гуманитарной помощи в Венесуэлу осуществлялась по линии системы ООН.

3. К третьей группе относится **помощь по линии других российских организаций**, не являющихся органами власти. Условно эту группу можно назвать неправительственной, хотя в ряде таких случаев поставки осуществлялись или финансировались организациями, которые являются государственными или находятся под контролем государства. Из 114 наблюдений в нашей базе на помощь по линии других российских организаций приходится около четверти — 26. В эту разнородную группу отправителей помощи входят:

- коммерческие и финансовые организации: Российский фонд прямых инвестиций, госкорпорация «Росатом», АО «Рособоронэкспорт», дочерние компании АО «Зарубежнефть», структуры банка ВТБ;
- Российская православная церковь;
- некоммерческие организации: Русская гуманитарная миссия, Российский фонд мира, Фонд «Российский общественно-политический центр», Императорское православное палестинское общество и благотворительный фонд «РУССАР»;
- случаи частной гуманитарной инициативы сотрудников российских диппредставительств. Например, российские дипломаты, работающие в Индонезии, Мьянме, Сенегале и ЮАР, собирали и передавали пожертвования на помощь в борьбе с коронавирусом медицинским учреждениям и гражданам государств пребывания. Такие акции по объему помощи хотя и объективно уступают крупным поставкам гуманитарных грузов, но имеют существенное значение для внешнеполитического имиджа нашего государства.

## Цели оказания помощи

На основе заявлений российских официальных лиц можно выделить три основных мотивации, которые объясняют поставку Россией гуманитарной помощи во время пандемии.

Во-первых, это **необходимость международного сотрудничества для борьбы с общей угрозой**. В марте пресс-секретарь президента России Дмитрий Песков прокомментировал решение об оказании помощи Италии следующим образом: «Сейчас практически все страны мира столкнулись с серьезной угрозой коронавируса. Для победы над ним нам всем необходимо объединение усилий и возможностей»<sup>16</sup>. Руководитель Роспотребнадзора Анна Попова 15 июля 2020 года отметила преимущества сотрудничества: «Оценка эпидемиологического пространства как общего для стран [СНГ] и многолетняя предшествовавшая работа позволили нам сегодня координировать наши усилия»<sup>17</sup>.

Во-вторых, это **острота проблем, с которыми столкнулась страна-получатель**, и способность России помочь их преодолеть. Посол России в США Анатолий Антонов охарактеризовал направленные в США гуманитарные товары как «остро необходимые для спасения американцев»<sup>18</sup>. В середине апреля МИД России сообщил, что обращения за помощью от африканских стран «тщательно изучаются и рассматриваются с учетом остроты ситуации в той или иной стране»<sup>19</sup>. Изменение географии российской помощи также подтверждает, что потребности стран-получателей играли важную роль при принятии решений в Москве. Если весной Россия наиболее масштабную помощь направила в итальянскую Ломбардию, где произошла одна из крупнейших вспышек коронавируса в Европе, то в июле была увеличена помощь центральноазиатским странам, столкнувшимся с ухудшающейся эпидемической ситуацией<sup>20</sup>.

В-третьих, **взаимовыгодный характер помощи**. В начале апреля официальный представитель МИД России Мария Захарова подчеркнула: «В наиболее острый этап борьбы Китая с распространением коронавирусной эпидемии Москва одна из первых оказала помощь китайским друзьям. Теперь мы получаем поддержку из Пекина»<sup>21</sup>. Она выразила уверенность, что также и США, получившие помощь из России, впоследствии при необходимости смогут оказать поддержку в ответ. 20 апреля 2020 года подобным образом российскую гуманитарную помощь прокомментировал и Владимир Путин: «Это не просто игра в одни ворота, это не дорога с односторонним движением. Мы [одновременно с направлением помощи] закупает в Италии датчики давления, без которых невозможно производить в России аппараты искусственной вентиляции легких. <...> На следующий день после того, как приземлился в Нью-Йорке

16 Песков: для победы над коронавирусом необходимо объединение усилий. URL: <https://tass.ru/politika/8045599>

17 Заседание Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/40023/>

18 Посол России объяснил отправку США гумпомощи для борьбы с COVID-19. URL: <https://ria.ru/20200401/1569459585.html>

19 Несколько стран Африки попросили у России помощи в борьбе с коронавирусом. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8292415>

20 Российских военных медиков перебросили на новый фронт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4426152>

21 Брифинг официального представителя МИД России М.В.Захаровой, Москва, 2 апреля 2020 года. URL: [https://www.mid.ru/briefingi/-/asset\\_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/4094236#2](https://www.mid.ru/briefingi/-/asset_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/4094236#2)

наш самолет военно-транспортной авиации с оборудованием и средствами защиты, ...мы заключили контракт с американскими партнерами на поставку датчиков потока воздуха, также необходимых для производства ИВЛ в России»<sup>22</sup>. Полезным для России стал и опыт, приобретенный российскими военными в ходе гуманитарной операции в Италии, что было отмечено Минобороны России<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Совещание по вопросу о санитарно-эпидемиологической обстановке. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63229>

<sup>23</sup> Сегодня завершается гуманитарная операция Минобороны России по оказанию помощи Италии в борьбе с распространением коронавирусной инфекции. URL: [https://function.mil.ru/news\\_page/country/more.htm?id=12292584@egNews](https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12292584@egNews)

# ПРОБЛЕМЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРИ СБОРЕ И ОБРАБОТКЕ ИНФОРМАЦИИ О НАПРАВЛЕНИЯХ ПОСТАВКИ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

В процессе сбора информации о направлениях гуманитарной помощи России были выявлены ряд трудностей, связанных с особенностями работы госорганов по освещению гуманитарной деятельности государства за рубежом. Можно обозначить **две смежные проблемы**, которые осложняют получение полного представления о том, кому и как помогала Россия в борьбе с новой коронавирусной инфекцией: **проблему координации** и **проблему информирования**.

**Проблема координации** проявляется в отсутствии единого центра, ответственного за сбор и публикацию информации о помощи, и общих подходов к освещению этой деятельности. В конце января сообщалось, что решение об оказании гуманитарной помощи Китаю было принято в оперативном штабе по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции в России, незадолго до этого созданном межведомственном органе<sup>24</sup>. Однако на основе открытой информации сложно судить о том, насколько в дальнейшем оперативный штаб мог выполнять координирующую функцию в контексте оказания гуманитарной помощи. Например, в конце апреля МИД России заявлял, что обращения зарубежных стран за помощью находятся «на рассмотрении в профильных российских ведомствах»<sup>25</sup>, при этом не упоминая оперативный штаб.

Координация по вопросу освещения гуманитарной деятельности не была организована в централизованном виде: усилия России по оказанию помощи в значительной мере освещаются по ведомственному принципу. Каждый госорган на собственных информационных ресурсах рассказывает о мерах, принятых с его участием. Единый публичный ресурс, на котором была бы собрана вся информация, отсутствует. Данная ситуация усугубляется тем, что у госорганов или у загранучреждений МИД России отсутствует единый подход к освещению гуманитарной деятельности. Различия проявляются в полноте информации, последовательности и системности информирования, используемых каналах коммуникации (например, некоторые сообщения можно найти только в аккаунтах посольств в соцсетях).

Выявленная проблема координации в вопросах информирования также может быть связана и с недостаточной координацией деятельности по оказанию международной помощи в целом. Так, согласно Концепции государственной политики в сфере содействия международному развитию 2014 года<sup>26</sup>, для координации

24 Россия окажет Китаю гуманитарную помощь в связи с коронавирусом. URL: <https://www.interfax.ru/russia/693569>

25 МИД получил 12 запросов на российскую помощь из-за коронавируса. URL: <https://ria.ru/20200428/1570688790.html>

26 Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию».

действий госорганов предполагалось создание профильной Комиссии по вопросам содействия международному развитию. В редакции Концепции 2016 года<sup>27</sup> она была заменена на подкомиссию по вопросам содействия международному развитию в рамках Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. Данная подкомиссия была создана в 2017 году, однако ее деятельность не приобрела регулярный характер. Сохранение ведомственности в сфере содействия международному развитию сказывается и на гуманитарной деятельности.

**Проблема информирования** касается качества публикуемых госорганами сообщений о гуманитарной помощи и проявляется в следующих моментах.

- **Неполнота и неточность сведений о помощи.** Информация о помощи не всегда бывает подробной. Например, несмотря на широкое освещение поставки медоборудования и средств индивидуальной защиты в США в начале апреля, ключевые параметры поставки стали известны только из публикаций американских СМИ со ссылкой на местные официальные источники. В отдельных случаях факт направления помощи не удается подтвердить. Например, в марте Роспотребнадзор заявлял о планируемых поставках тест-систем в Египет, в июле со ссылкой на ведомство о планах поставки вновь сообщило новостное агентство Sputnik<sup>28</sup>, но подробности и факт осуществления этой поставки неизвестны. Также нет информации о поставке тест-систем в Непал (упоминается в июльском материале Sputnik) и помощи Перу, о которой сообщал в интервью<sup>29</sup> посол России в этой стране. К этой же проблеме можно отнести терминологические неточности, например, когда представители госорганов не учитывают разницу между наборами тест-систем, тест-системами и тестами.
- **Предоставление данных о помощи в несистематизированном виде.** Сообщения о гуманитарной помощи, как правило, появляются в виде пресс-релизов или комментариев для СМИ. В таком формате данные о помощи не адаптированы для статистического анализа и требуют длительной ручной подготовки. Сами госорганы не прибегают к систематизации данных, как это делается, например, со статистикой по коронавирусу или с информацией об осуществленных рейсах для эвакуации россиян из зарубежных стран. Также почти не используется визуализация этих данных. Исключениями стали две публикации, содержавшие инфографику: статья Россотрудничества, вышедшая в мае<sup>30</sup>, и июльский материал новостного агентства Sputnik<sup>31</sup>. Однако в обоих случаях инфографика опиралась только на данные Роспотребнадзора, охватывала небольшую группу стран и не была интерактивной.

27 Указ Президента Российской Федерации от 24.05.2016 № 248 «О внесении изменения в Концепцию государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 года № 259»

28 Как Россия помогла странам СНГ в борьбе с COVID-19. URL: <https://sputnik.by/infographics/20200717/1045195153/Kak-Rossiya-pomogla-stranam-SNG-v-borbe-s-COVID-19.html>

29 Интервью Посла России в Перу И.В.Романченко перуанской газете «Ла Република», 24 июня 2020 года. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/maps/pe/-/asset\\_publisher/OGxA62OD0sjd/content/id/4175601](https://www.mid.ru/web/guest/maps/pe/-/asset_publisher/OGxA62OD0sjd/content/id/4175601)

30 Россия помогает странам ЕАЭС и СНГ бороться с коронавирусной инфекцией. URL: <http://rs.gov.ru/news/67824>

31 Как Россия помогла странам СНГ в борьбе с COVID-19. URL: <https://sputnik.by/infographics/20200717/1045195153/Kak-Rossiya-pomogla-stranam-SNG-v-borbe-s-COVID-19.html>

- **Недостаточная открытость процесса оказания гуманитарной помощи.** Процесс принятия решений о выделении помощи не всегда является прозрачным. Так, судя по публикациям в СМИ, МИД России неоднократно сообщал, что рассматриваются запросы о предоставлении помощи от зарубежных стран<sup>32</sup>, однако из открытых источников далеко не всегда известно, предпринимались ли какие-либо действия по большинству запросов. Проблема открытости касается и информирования россиян о том, кому помогает государство (в апреле Сергей Лавров отметил, что МИД должен больше рассказывать об этом<sup>33</sup>). Наконец, не всегда публикуются сведения о финансовой стороне помощи.

Эти проблемы актуальны не только для гуманитарной помощи России во время коронавируса, но и для оказания международной помощи в целом. Возросшее внимание государства к этой теме может быть использовано для поиска их долгосрочного решения.

---

<sup>32</sup> Несколько стран Африки попросили у России помощи в борьбе с коронавирусом. URL: <https://tass.ru/obshchestvo/8292415>; Более 30 стран Африки попросили помощи у России в борьбе с COVID-19. URL: <https://iz.ru/1032967/2020-07-08/bolee-30-stran-afriki-poprosili-pomoshchi-u-rossii-v-borbe-s-covid-19>

<sup>33</sup> Интервью Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова газете «Коммерсант», Москва, 15 апреля 2020 года. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4099331](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4099331)

# РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ О ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ

**Для решения проблемы координации** в части **информационного сопровождения** российской гуманитарной помощи мы предлагаем **определить орган, ответственный за межведомственное согласование**, в частности за организацию обмена данными о планируемых и фактических поставках и их публикации.

В зависимости от срока (краткосрочная и долгосрочная ориентация) можно рассматривать разные варианты решения.

В текущей ситуации **в качестве краткосрочного решения** на роль координирующего центра подходит **оперативный штаб при Правительстве РФ**. В рамках этого органа уже организовано взаимодействие по отдельным вопросам между ключевыми ведомствами, участвующими в оказании гуманитарной помощи, и рассматриваются некоторые вопросы содействия конкретным странам. При таком сценарии оперативному штабу необходимо систематизировать информацию о помощи, уже имеющуюся у ведомств, и организовать ее регулярную публикацию.

Однако в **долгосрочной перспективе** такая функция должна быть отдана в ведение определенной структуры и **целесообразным будет закрепить ее за МИД России**. Благодаря тому что загранучреждения почти всегда задействованы в достижении соответствующих договоренностей, доставке гуманитарных грузов или приеме специалистов в странах-получателях, МИД России потенциально наиболее полно информирован о российской международной помощи. На уровне центрального аппарата министерство могло бы систематизировать полученные от загранучреждений сведения о доставленной помощи и сверять их с межведомственными данными. МИД России и другим ведомствам необходимо будет выработать единые стандарты информирования о гуманитарной помощи, на постоянной основе сводить полученные данные и публиковать их в удобном для анализа формате. Аналогичную функцию может выполнять и Россотрудничество, особенно в том случае, если агентство будет активно развиваться в области оказания помощи зарубежным странам. Но нужно учитывать и то, что в силу меньшей по размеру сети представительств Россотрудничество не будет получать данные из первых рук по многим странам и, следовательно, по умолчанию окажется менее осведомлено по сравнению с МИД России.

Что касается **Подкомиссии** по вопросам содействия международному развитию<sup>34</sup>, за ней остаются определенные Концепцией 2014 года<sup>35</sup> функции (обеспечение координации деятельности госорганов в области содействия международному развитию и подготовка предложений Президенту РФ по определению основных

<sup>34</sup> Подкомиссия по вопросам содействия международному развитию Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. URL: <http://government.ru/department/582/>

<sup>35</sup> Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию».



направлений государственной политики в этой области), а также повышение открытости гуманитарной и иной международной помощи.

Для **решения проблемы информирования** о гуманитарной помощи мы предлагаем ориентироваться на создание интерактивного дэшборда. Правительство могло бы подтягивать данные из ежедневно обновляемого набора данных, а сам дэшборд мог бы сквозным образом интегрироваться на сайты всех задействованных органов. Такие дэшборды используются агентствами по развитию ведущих стран-доноров, например, Великобритании<sup>36</sup> и Франции<sup>37</sup>, а также международными организациями, такими как ПРООН<sup>38</sup> и Управление ООН по координации гуманитарных вопросов<sup>39</sup>. Вне контекста гуманитарной помощи похожий подход был реализован оперативным штабом в виде **карты выхода из самоизоляции** субъектов России<sup>40</sup>.

Кроме того, необходимо последовательное информирование общества о финансовых аспектах гуманитарной помощи иностранным государствам и, что не менее важно, о мотивах таких гуманитарных акций со стороны России. Раскрытие подобных сведений возможно организовать с учетом всех необходимых дипломатических нюансировок.

Предложенные шаги по решению проблем координации и информирования сделали бы государственную политику в этой сфере более прозрачной, что не только позволило бы повысить осведомленность россиян о гуманитарной помощи и укрепить международный имидж России как государства-донора, но и было бы полезным и для совершенствования межведомственного механизма оказания помощи.

Кроме того, проанализированный опыт и извлеченные уроки могли бы способствовать укреплению работы на гуманитарном направлении в свете уже заявленных планов поставки странам-партнерам российской вакцины против COVID-19, массовое производство которой, как ожидается, начнется уже в сентябре.

---

36 Making Development Assistance More Transparent. URL: <https://devtracker.dfid.gov.uk/>

37 Agence Française de Développement. URL: <https://www.afd.fr/en/carte-des-projets>

38 UNDP Transparency Portal. URL: <https://open.undp.org/>

39 Global Humanitarian Overview 2020. URL: <https://hum-insight.info/>

40 Карта выхода из самоизоляции. URL: <https://стопкоронавирус.пф/information/>