

## Религиозные и светские гуманитарные организации

### Элизабет Феррис

Элизабет Феррис в настоящее время руководит работой Всемирного Совета церквей (Женева, Швейцария) в области предоставления помощи и развития. Она – председатель Международного совета добровольных учреждений. Ранее она преподавала в университетах США, была научным руководителем Института мира и жизни (Уппсала, Швеция) и директором программы по иммиграции и делам беженцев Всемирной Церковной Службы в Нью-Йорке.

### Краткое содержание

*В статье рассматривается роль в оказании гуманитарной помощи религиозных организаций, в том числе христианских, как части сообщества неправительственных организаций. Автор дает обзор исторического развития этих организаций, а затем рассматривает условия, в которых деятельность религиозных и светских гуманитарных организаций протекает в наши дни. Статья содержит анализ различных задач, выполняемых этими организациями, и трудностей, с которыми они сталкиваются. По мнению автора, предстоит еще много сделать в плане укрепления местных гуманитарных организаций и координации работы НПО в области планирования.*



Оказание помощи людям, попавшим в беду, религиозными и светскими гуманитарными организациями – давняя традиция. В наши дни эти организации играют важную роль в действиях международного сообщества по устранению последствий чрезвычайных ситуаций. Как пишут Ян Смилли и Ларри Майниер, «сегодня правительства отдают себе отчет в том, что помощь, предоставляемая крупнейшими НПО, по объему превышает таковую некоторых государств-доноров. Географический охват у НПО шире, чем у многих правительственных организаций, и они пользуются большим доверием налогоплательщиков, чем государственные учреждения, специализирующиеся на оказании помощи. В самом деле, отдельные НПО тратят на программы в той или иной стране больше, чем соответствующие министерства»<sup>1</sup>.

В последние годы во всем мире наблюдался феноменальный рост гражданского общества, который сопровождался увеличением численности НПО. По словам журнала *The Economist*, «крах коммунизма, распространение демократии в бедных странах, технический прогресс и экономическая интеграция – короче, глобализация – создали благодатную почву для развития НПО»<sup>2</sup>.

Согласно данным, опубликованным в Ежегоднике международных организаций, в 2000 году насчитывалось примерно 26 тысяч международных НПО против 6 тысяч в 1990 году. Только в США действуют около 2 миллионов НПО, причем 70% из них имеют более чем 30-летний стаж работы. Около миллиона самостоятельных объединений есть в Индии. В 1989-1995 гг. в Восточной Европе возникло более 100 тысяч НПО. «В совокупности НПО предоставляют больше помощи, чем вся система ООН»<sup>3</sup>. По некоторым оценкам, кредиты, проходящие по каналам НПО во всем мире, возрастают ежегодно на 8,5 миллиардов долларов США<sup>4</sup>.

1 Ian Smillie and Larry Minear, *The Charity of Nations*, Kumarian Press, Inc, Bloomfield, USA, 2004.

2 *The Economist*, «The non-governmental order»; 11 December 1999, p. 20.

3 *Ibid.*, p. 21.

4 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees*, Oxford University Press, Oxford, 2000a, p. 194.

Рост числа и бесконечное многообразие гуманитарных организаций или НПО<sup>5</sup> делают невозможными любые обобщения. Среди НПО, работающих в интересах беженцев, можно встретить и маленькие организации, состоящие из добровольцев и работающие на приходском уровне, и объединения с годовым бюджетом, приближающимся к миллиарду долларов – примерно такими средствами располагает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Некоторые НПО, в том числе религиозные, могут рассчитывать на поддержку сотен миллионов сочувствующих. Активисты других организаций, предусматривающих формальное членство, помогают деньгами или добровольно работают в свободное время. Как и многие светские гуманитарные организации, религиозные объединения вовлечены в широкий спектр видов деятельности, включающий долгосрочные программы развития, борьбу за справедливость и оказание гуманитарной помощи.

В статье рассматривается роль в предоставлении гуманитарной помощи религиозных организаций, в частности, христианских, как части сообщества неправительственных организаций. Хотя общепринятого определения религиозных организаций не существует, можно сказать, что им присущи одна или несколько перечисленных ниже характеристик: принадлежность к тому или иному религиозному объединению; цели и задачи, в которых явным образом упоминаются религиозные ценности; финансовая поддержка из церковных источников; и (или) структура управления, при которой назначение членов правления и отбор персонала основываются на религиозных верованиях, вероисповедании и (или) процессе принятия решений, исходящем из религиозных ценностей. В христианском мире существуют различия между организациями, официально связанными с церквями,

5 Неадекватность термина «неправительственная организация» давно признана НПО и научным сообществом (см., например, John Clark, *Democratizing Development: the Role of Voluntary Organizations*, Earthscan, London, 1991; David Korten, *Getting to the 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian Press, West Hartford, 1990; и Graham Hancock, *Lords of Poverty*, Atlantic Monthly Press, New York, 1989, где содержится особо критическая оценка). Многие НПО предпочитают наименование с более положительной коннотацией, такое, как добровольные учреждения, термину, который описывает организацию «от противного». Критики высказывают сомнения в том, что неправительственной может называться организация, получающая значительные средства от правительства. Предлагается целый ряд альтернативных наименований – от «volag» (voluntary agency – добровольное учреждение («добруч»)) до «местная общественная организация содействия развитию». Церкви, участвующие в предоставлении гуманитарной помощи, нередко возражают против того, чтобы их называли НПО, и предпочитают рассматривать себя как часть гражданского общества. Признавая несовершенство терминологии, автор настоящей статьи все же использует наименование «НПО» для обозначения организаций, созданных отдельными лицами или группами лиц в целях содействия повышению благосостояния населения, формально не входящих в состав неправительственных структур, в том числе организаций, официально связанных с церквями.

такими, например, как Конференция католических епископов США, Норвежская христианская помощь, Христианская забота Зимбабве и организациями, открыто проповедующими христианские ценности, но формально не связанными с государственными церквями и церковными объединениями<sup>6</sup>. Многие религиозные организации сосредотачивают свою работу на местном уровне, среди них есть и такие, которые вносят значительный вклад в деятельность международного гуманитарного сообщества. Например, связанные с церквями учреждения, ассоциированные с Всемирным советом церквей, собирают ежегодно<sup>7</sup> более миллиарда долларов на цели оказания помощи и содействия развитию, а организации, входящие в «Caritas Internationalis», которые действуют в 162 странах, мобилизуют по крайней мере такой же объем средств.

Многие характеристики религиозных организаций совпадают с таковыми организаций светских. В настоящей статье мы рассматриваем эти черты сходства, а также ряд различий между ними. Объектом анализа становятся и некоторые различия, существующие внутри сообщества религиозных организаций, в частности, между христианскими организациями, участвующими в оказании гуманитарной помощи.

## **Краткий исторический очерк участия религиозных и светских НПО в гуманитарной работе**

Задолго до того, как международное гуманитарное право было закреплено в договорном праве, отдельные верующие и религиозные общи-

- 6 См. доклад о научных результатах, полученных Хелен Роз Ибо (Helen Rose Ebaugh) для проекта Coalition Ministries and Congregations Study, in «Faith and public life», [www.facsnet.org/issues/faith/ebaugh\\_orlando.php](http://www.facsnet.org/issues/faith/ebaugh_orlando.php) (последнее посещение сайта – 25 апреля 2005 г.). В Руководстве 2003 национальной службы волонтеров «Америкорпс», пользующейся поддержкой правительства США, содержится следующее определение религиозной организации: религиозная община (при церкви, мечети, синагоге или храме); организация, программа или проект, спонсируемые религиозной общиной или существующие на базе этой общины; некоммерческая организация, основанная религиозной общиной или религиозно мотивированными учредителями или членами правления, которая открыто провозглашает свой религиозно мотивированный характер в самом своем наименовании, учредительных документах, целях и задачах; альянс, в который официально и открыто входят организации из приведенного выше перечня.
- 7 *Ecumenical Partners Survey*, WCC, Geneva, 2003. Однако из-за того, что эти средства собираются национальными организациями, связанными с церквями, каждая из которых действует от своего имени, их вклад менее заметен, чем таковой многих других систем учреждений (например, ОКСФАМ, World Vision, Врачи без границ). Более подробную информацию об организациях, связанных с церквями, можно получить по следующим адресам в Интернете: Act: <<http://www.act-intl.org>>, Caritas Internationalis: <<http://www.caritas.org>>, World Vision: <<http://www.wvi.org/wvi/home.htm>>, World Council of Churches: <<http://www.wcc-coe.org>> (последнее посещение сайта – 25 апреля 2005 г.).

ны оказывали помощь пострадавшим от стихийных бедствий, жертвам гонений, тем, кому приходилось покидать родные места, и жертвам войны. Тема справедливости для бедных, отверженных и пришельцев занимает центральное место в иудаистских священных текстах. Храмы и целые города часто давали убежище гонимым, а позднее, в средние века, ту же функцию выполняли монастыри, ставшие центрами странноприимства. Католические ордена создавались в целях благотворительности для бедных, лечения больных, воспитания детей и приема странников. В православии и протестантизме существует особая категория служения мирян – диакония (от греческого слова *diakonia*), которая была создана для христианского служения, остающегося одним из важнейших элементов миссии церкви. Это служение ближнему основывалось не только на христианских ценностях, но и на вере в абсолютную ценность личности.

Миссионерские общества, достигшие расцвета в Европе и Северной Америке в XVIII и XIX веках, посвятили себя обращению в христианство жителей дальних стран, но также оказывали гуманитарную помощь. Кроме этого, они способствовали осознанию соотечественниками гуманитарных потребностей, существующих в других районах мира, и отдельные общины нередко финансировали деятельность миссионеров, посылая им деньги и иного рода помощь для удовлетворения нужд их подопечных.

Ряд крупных светских организаций, в том числе движение Красного Креста и организации, борющиеся против рабства, появились в XIX веке, но особенно много их стало в начале XX века. Фонд спасения детей (*Save the Children*) был учрежден в 1919 году, а Оксфам – во время Второй мировой войны. В период между двумя мировыми войнами добровольные учреждения сыграли ведущую роль в борьбе с голодом в Советском Союзе, в помощи жертвам войны на Балканах и жертвам геноцида в Армении. Что касается Армении, консорциумом учреждений был образован Армянский комитет помощи Ближнему Востоку, который собрал 20 миллионов долларов, направлял разные грузы помощи в пострадавшие районы, ежедневно кормил в среднем 300 тысяч человек, создавал больницы, обеспечивал оказание полного комплекта медицинских услуг в Армении и взял на свое попечение 75 тысяч сирот<sup>8</sup>.

8 J. Bruce Nichols, *The Uneasy Alliance: Refugee Work and US Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 1998, pp. 32-33; Michael R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1985, pp. 83-84; Maggie Black, *A Cause for Our Times: Oxfam, the First Fifty Years*, Oxfam, Oxford, 1992; Randolph C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Pinter Publishers, London, 1987, pp. 21-41.

Однако деятельность первых НПО не сводилась к благотворительности и предоставлению гуманитарной помощи. С самого начала им пришлось заниматься лоббированием и пропагандистской деятельностью. Например, в 1911 году Американский Еврейский Комитет неоднократно обращался к правительству США с просьбами разобраться с вопросом о позиции России в отношении выдачи въездных виз евреям гражданам США<sup>9</sup>, тем самым заставив Конгресс США отменить соглашение, которое в течение 80 лет регламентировало торговые связи США с Россией. Более того, деятельность НПО по оказанию помощи в тот период привлекала внимание общественности к тем или иным вопросам, способствовала их осознанию и вынуждала правительства принимать меры. Майкл Маррус рассказывает о том, как НПО спасали от гибели сотни тысяч беженцев в период между окончанием Первой мировой войны и созданием Верховной комиссии Лиги Наций по делам беженцев в 1921 году. «Обеспечив выживание столь многих людей, частные организации помогли добиться решения этого вопроса правительствами и международными учреждениями, созданными после Первой мировой войны»<sup>10</sup>. Сразу после окончания Второй мировой войны отмечался бурный рост числа светских и религиозных организаций, предназначенных для оказания гуманитарной помощи. Care International, Христианская помощь и Всемирная церковная служба своими корнями уходят в период между двумя мировыми войнами, но особенно быстро они росли в годы, последовавшие за окончанием Второй мировой войны. Всемирный совет церквей был создан в 1948 году как ассоциация церквей, однако в первые годы его существования большая часть программ имели целью удовлетворение гуманитарных потребностей, в особенности, миллионов перемещенных лиц в Европе. Аналогичным образом, Всемирная лютеранская федерация (ВЛФ), основанная в 1947 году, в первое время много сил посвящала удовлетворению потребностей лютеран, которые из-за войны стали перемещенными лицами. В настоящее время ВЛФ работает в 37 странах. В ее штате 60 международных экспертов и 5800 местных сотрудников, а объем бюджетных средств, идущих на цели помощи и развития, составляет 73 миллиона долларов США.

НПО, и в особенности церкви, ратовали за создание Организации Объединенных Наций. Именно по их инициативе ссылки на права человека были включены в Устав ООН. Федеральный совет церквей<sup>11</sup>

9 Nichols, там же.

10 Marrus, *op. cit.* (примечание 8), p. 83.

11 Эта организация была предшественницей Национального совета Церквей Христа в США.

принял деятельное участие в подготовке проекта Устава ООН и способствовал его рассмотрению американскими представителями в редакционной комиссии. На Конференции в Сан-Франциско, которая приняла окончательную редакцию Устава, были представлены более 1200 НПО. «Некоторые авторы утверждают, что НПО были непосредственно причастны к включению в Устав положений о правах человека»<sup>12</sup>.

Нередко религиозные организации выступали с инициативой создания широких объединений НПО. На национальном уровне координационные механизмы для НПО появились в Северной Америке и Европе еще до окончания Второй мировой войны. В 1948 году был учрежден на международном уровне Постоянный комитет добровольных учреждений, объединивший 37 национальных и международных организаций «с целью обеспечения совместного представительства при обсуждении вопросов беженцев со специализированными организациями и правительствами», а также для содействия консультациям, проводимым между добровольными учреждениями по вопросам нужд беженцев, условий труда и т. д.<sup>13</sup>

В 1950-е и 1960-е годы НПО и особенно религиозные организации продолжали оказывать значительную помощь и вносили большой вклад в деятельность сообщества организаций и учреждений, посвятивших себя заботе о беженцах. По данным одного аналитического исследования, опубликованного в 1953 году, по крайней мере 90% помощи в послевоенный период поступало от религиозных организаций<sup>14</sup>. НПО сыграли также ведущую роль в лоббировании интересов сотен тысяч венгерских беженцев, спасавшихся от советской интервенции в 1956 году, которых нужно было принять и обеспечить средствами к существованию. Церковные организации промышленно развитых государств год от года направляли миллионы долларов церквям и религиозным организациям развивающихся стран в рамках так называемой межцерковной помощи, с тем чтобы местные религиозные общины могли поддерживать неимущих, жертв войны и других бедствий.

- 12 Peter Willetts, «Pressure groups as transnational actors», Peter Willetts (ed.), *Pressure Groups in the Global System*, Frances Pinter Publishers, London, 1982, p. 10. Характеристику роли НПО в развитии норм прав человека см. также в Lowell W. Livezy, «PVOs, human rights and the humanitarian task» в Bruce Nichols and Gil Loescher (eds.), *The Moral Nation: Humanitarianism and US Foreign Policy Today*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1989, pp. 192-209; Eya C. M. Nchama, «The role of non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights», *Bulletin of Human Rights*, 90/1, 1991, p. 50. Henry J. Stein, *Diverse Partners: Non-governmental Organizations in the Human Rights Movement*, Harvard College, Cambridge, 1991.
- 13 Louise Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, Scarecrow Press, Metuchen, NJ, 1975, p. 125.
- 14 Приводится в Bruce Nichols, *op. cit.* (примечание 8), p. 68.

В 1962 году был создан Международный совет добровольных учреждений (МСДУ). Во многом своим существованием он обязан религиозным организациям. К 1965 году его членами стали уже 67 учреждений. МСДУ сыграл в прошлом и продолжает играть в наши дни уникальную роль как коалиция НПО промышленно развитых и развивающихся стран, работающих в сфере развития и оказания гуманитарной помощи<sup>15</sup>. В период с начала 1960-х годов до начала 1980-х годов наблюдались количественный рост и расширение сферы деятельности НПО, однако межправительственные организации и в особенности УВКБ развивались еще быстрее. Постоянное расширение мандата Управления, особенно с принятием в 1967 году Протокола, касающегося статуса беженцев, который снял географические ограничения<sup>16</sup>, позволило УВКБ действовать в ситуациях, которые до того выходили за рамки его полномочий.

К 1980-м годам рост числа НПО, развитие местных НПО в странах третьего мира и эволюция взглядов на развитие привели к тому, что на религиозные и светские организации начало оказываться все более сильное давление с тем, чтобы они сократили свое участие в оказании услуг за границей и вместо этого содействовали бы укреплению местных учреждений. В результате поддержка институционального развития и передача полномочий местным учреждениям возобладали над организацией общин, которая в 1960-е и 1970-е годы осуществлялась в большой степени силами иностранного персонала. Подход, отдающий предпочтение усилению потенциала местных НПО, остается одной из центральных тем дискуссий, а нередко и источником разногласий как в светских, так и в религиозных гуманитарных организациях. Например, местные НПО иногда с неодобрением воспринимают размещение в своих странах иностранного персонала международных НПО, особенно когда сравнивают зарплату иностранного сотрудника со своим собственным бюджетом.

## Религиозные организации

Религиозные гуманитарные организации имеют много общих черт со светскими организациями и испытывают на себе влияние тех же политических, социальных и экономических факторов. При этом у религиозных организаций есть два отличия от большинства светских органи-

15 К 2005 году число членов достигло семи с половиной десятков. Большинство из них сами были коалициями или зонтичными организациями.

16 При образовании УВКБ в 1951 году его мандат распространялся только лиц, ставших беженцами в результате Второй мировой войны и событий первых послевоенных лет.

заций: во-первых, мотивацией для них служат религиозные верования и, во-вторых, у людей, на которых они опираются, интересы не ограничиваются гуманитарной проблематикой. Веровать и для иудея, и для мусульманина, и для христианина означает, среди прочего, помогать бедным и отверженным. В разных религиозных традициях форма выражения этой веры меняется, но она неизменно выступает как сильный стимул к гуманитарной деятельности.

Наследием давней миссионерской традиции в христианстве, которую в наши дни критикуют за пособничество колониализму, стала повсеместная включенность церкви в социальное обслуживание населения – особенно в таких сферах, как образование и здравоохранение. Как утверждает Уильям Хедли из Католических служб помощи (Catholic Relief Services), религиозные организации были и остаются главным фактором гуманитарного прогресса в мире. В США Католическая церковь является крупнейшим негосударственным поставщиком гуманитарных услуг бедным семьям. Треть всех больных СПИДом на планете получают доступ к лечению благодаря Католической церкви (...). Возьмите любую африканскую страну и спросите ее президента и министров, где учились они сами и их дети. Могу поручиться, что, независимо от вероисповедания, многие получили образование в католических и протестантских школах»<sup>17</sup>.

Христианские НПО действуют практически во всех странах мира. В отличие от еврейских и исламских НПО, которые в первую очередь обслуживают членов соответствующих религиозных общин, христианские организации стремятся к более широкому охвату, оказывая помощь нуждающимся, независимо от их вероисповедания. Внутри сообщества христианских организаций существуют серьезные различия между теми, кто не смешивают гуманитарную помощь и евангелизацию (в первую очередь, это – католики и основные течения протестантизма) и теми, кто рассматривает гуманитарную работу как составную часть своей миссионерской деятельности (прежде всего это – евангелистские группы). По этой и по другим причинам гуманитарная работа некоторых евангелистских групп критикуется традиционными религиозными организациями, приверженными принципу уважения верований тех, кому они помогают. Деятельность евангелистских групп, в которой оказание помощи сочетается с миссионерством, может иметь последствия для всех религиозных организаций.

17 «International faith-based initiatives: Can they work?» – материал доступен в Интернете по адресу: [www.georgetown.edu/centers/woodstock/reports/r-fea77a.htm](http://www.georgetown.edu/centers/woodstock/reports/r-fea77a.htm) (последнее посещение сайта – 4 марта 2005 года).

## Условия, в которых работают религиозные и светские гуманитарные организации

На светские и религиозные гуманитарные организации оказывают влияние меняющиеся условия предоставления помощи. Тенденции, проявляющиеся в помощи развитию иностранных государств, указывают на то, что растущая ее доля идет на устранение последствий чрезвычайных ситуаций. За последние пятнадцать лет резко возрос объем проходящей через НПО помощи иностранным государствам, ставшим жертвами всякого рода бедствий. «Увеличение финансирования НПО в последний период в наибольшей степени обеспечивалось правительствами, а не индивидуальными донорами. В 1970 году доля государственного сектора в бюджетах НПО составляла всего 1,5%. К середине 1990-х годов она достигла 40% и продолжала увеличиваться»<sup>18</sup>. В связи с этой растущей опорой на государственное финансирование возникают вопросы относительно того, насколько НПО в действительности являются неправительственными организациями. Некоторые крупнейшие НПО получают более 90% своего финансирования из государственных источников, другие установили приемлемый для себя «потолок» для доли государственных кредитов. Так, 70% финансирования организации Action contre la faim (Действие против голода) во Франции шло из официальных источников, а World Vision (США) в 2001 году получила от правительства всего 23% своего бюджета. В финансировании Оксфам (Великобритания) доля правительства составила 28% и Всемирной лютеранской федерации – только 20%<sup>19</sup>.

Последствия роста правительственного финансирования, смещение центра тяжести в сторону помощи в чрезвычайных ситуациях, возросшей роли СМИ в формировании реакции гуманитарного сообщества и увеличения численности НПО обострили конкуренцию среди последних. Образование новых НПО в связи с той или иной конкретной чрезвычайной ситуацией (в том числе «карманных НПО», которые заявляют о себе лишь при бедствиях, широко освещаемых СМИ, и неправительственных НПО, создаваемых при поддержке правительств) делает обобщения затруднительными, но, несомненно, создает более конкурентную среду для всех НПО, в том числе и религиозных. Например, до 1989 года церкви в Восточной и Центральной Европе были одним из немногих проявлений гражданского общества. Они жили жизнью своих стран, оказывали нуждающимся гуманитарную помощь и опирались на поддержку иностранных церковных уч-

18 UNHCR 2000a, *op. cit.* (примечание 4), p. 194.

19 Приведено в Smillie and Minear, *op. cit.* (примечание 1), p. 15.

реждений и своей паствы. Однако бурный рост НПО в течение следующего десятилетия поставил под вопрос их уникальный статус. Новые и часто более профессионально работающие НПО создавались для удовлетворения тех или иных конкретных потребностей общества. Например, многие новые румынские НПО были учреждены после 1990 года для работы с сиротами и беспризорниками. Что касается религиозных организаций Румынии, которые в течение многих лет работали с детьми, новые НПО стали их конкурентами в борьбе за иностранные фонды.

В то же время возросший интерес СМИ к чрезвычайным ситуациям в сочетании с все более строгими требованиями доноров в плане отчетности заставили международные НПО подходить более профессионально к осуществляемым программам. Для связанных с церквями учреждений промышленно развитых государств это означало необходимость при выборе партнеров обращать внимание не только на то, что местная гуманитарная организация тоже связана с Церковью, но и на ее способность добиваться ощутимых результатов и соответствовать ужесточающимся требованиям в отношении отчетности. В результате церковные учреждения промышленно развитых стран все чаще выбирали в качестве партнеров не церкви, а местные светские организации и межконфессиональные НПО. Естественно, это вызывало вопросы у многих местных церквей и церковных организаций, привикших за годы сотрудничества к их поддержке.

Если брать сообщество НПО в целом, различие между местными НПО<sup>20</sup>, которые работают только в одной стране, и международными НПО, которые по большей части базируются в промышленно развитых государствах (странах Севера), приобретает особое значение. Дело в том, что многие международные НПО, которые могут и готовы немедленно, а нередко и эффективно действовать в ситуациях, требующих крупномасштабного гуманитарного реагирования, во многих случаях покидают пострадавшую страну или значительно сокращают объем своей деятельности, как только начинает спадать напряженность, связанная с кризисом, и откочевывают в район нового крупного гуманитарного бедствия, которое широко освещается прессой. Что касается местных НПО, то они остаются в соответствующей стране надолго. Взаимоотношения между НПО промышленно развитых и развивающихся государств являются сегодня ключевой темой для всего сообщества гуманитарных организаций. Трения в этой сфере существ-

20 Термины «местные НПО», «национальные НПО» и «НПО развивающихся стран (стран Юга)» часто употребляются как синонимы.

вуют и в среде христианских НПО. Многие церкви в развивающихся странах озабочены тем, что церковные учреждения развитых государств оказывают финансовую поддержку местным светским НПО. Им не нравится, что церковные учреждения Севера командируют своих сотрудников на работу в этих странах, часто не проконсультировавшись с ними. Полувековая традиция «межцерковной помощи» во многих областях уступает место профессионально организованным программам по борьбе с бедностью и устранению последствий чрезвычайных ситуаций.

В связи с тем, что СМИ уделяют все больше внимания деятельности НПО, а доноры осуществляют сравнительные оценки действий, предпринятых для устранения последствий всякого рода чрезвычайных ситуаций, НПО становятся все более подотчетными в своей деятельности. В 1994 году Руководящий комитет по гуманитарному реагированию (РКГР) разработал Кодекс поведения НПО/Красного Креста и Красного Полумесяца при осуществлении гуманитарной деятельности. В 1997 году стартовал так называемый проект «Сфера», то есть Гуманитарная хартия и минимальные стандарты помощи при стихийных бедствиях. Он имел целью повысить эффективность гуманитарной помощи и уровень подотчетности гуманитарных учреждений. Международное партнерство в усилении подотчетности гуманитарных организаций делает еще один шаг в этом направлении, подключая получателей гуманитарной помощи к процессу оценки ее предоставления. После имевших место в 2002 году в Западной Африке случаев сексуальной эксплуатации получателей гуманитарной помощи РКГР привлек всех своих членов, представляющих девять различных структур, к процессу оценки политики организации и порядка ее работы с целью недопущения подобных случаев в будущем.

Многие церковные гуманитарные организации приняли Кодекс поведения НПО/Красного Креста и Красного Полумесяца при осуществлении гуманитарной деятельности. Однако, как отмечают Смилли и Майниер, «многие религиозные объединения объявляют о своей приверженности справедливости и, хотя и не всегда солидаризируются с той или иной стороной в конкретном конфликте, не ставят во главу угла принцип нейтральности»<sup>21</sup>. Так, некоторые христианские организации, оказывавшие помощь в Судане, одновременно поддерживали притязания Южного Судана на большую независимость в процессе восстановления мира.

21 Smillie and Minear, *op. cit.* (примечание 1), p. 20.

Вопросы взаимной подотчетности стали важнейшей темой во взаимоотношениях между организациями Севера и Юга. Например, в 80-е годы в сети церковных учреждений, связанных с ВСЦ, широко обсуждалась концепция «экуменической дисциплины»<sup>22</sup>, то есть общего понимания отношений между церквями и церковными организациями, особо подчеркивавшего необходимость солидарности и взаимной подотчетности. В процессе консультаций делались попытки выработать руководящие принципы взаимоотношений между церквями Севера и Юга, а также связанными с ними организациями, однако дальше попыток дело не пошло из-за требований профессионализма и обстановки конкурентной борьбы. Например, учреждения Европейского Союза предоставляют крупнейшим церковным организациям Европы значительные средства на ведение гуманитарной деятельности, однако часто обуславливают эти ассигнования присутствием сотрудников-иностранцев в соответствующей стране. Таким образом, на эти организации оказывается давление с тем, чтобы они откомандировывали в страну, получающую помощь, своих сотрудников вместо того, чтобы осваивать средства через местных партнеров.

Межцерковная организация «Церкви в совместном действии» (Action by Churches Together – АСТ), созданная в 1995 году, представляет собой уникальный альянс церквей и связанных с ними организаций Севера и Юга по распределению потоков помощи. Это объединение, учрежденное ВСЦ и Всемирной лютеранской федерацией, имеет целью укрепить потенциал местных церковных организаций в плане реагирования на чрезвычайные ситуации в своих странах. Несмотря на наличие этого аспекта, предполагающего кадровое усиление местных организаций, около двух третей из примерно ежегодно ассигнуемых 80 миллионов долларов США распределяются через церковные учреждения промышленно развитых государств. Ввиду необходимости своевременного представления полной отчетности, особенно когда речь идет о государственных средствах, западные доноры, связанные с Церковью, часто предпочитают работать с крупными профессиональными организациями.

## **Различные роли НПО в оказании гуманитарной помощи**

Религиозным и светским гуманитарным организациям приходится выполнять разные функции в реагировании на кризисы. Отчеты от местных организаций и откомандированных сотрудников учреждений

22 World Consultation on Ecumenical Sharing of Resources at El Escorial, WCC, Geneva, 1987.

промышленно развитых стран часто служат средством раннего предупреждения о надвигающихся гуманитарных катастрофах, хотя им редко уделяется должное внимание. Например, в 1983 году Голландская межцерковная помощь (Dutch Interchurch Aid) предупредила об угрозе голода в Эфиопии. В течение следующего года организация неоднократно выражала озабоченность постоянно ухудшающейся обстановкой и направляла своих представителей в семь европейских столиц, призывая действовать с упреждением, чтобы избежать крупномасштабной трагедии. Однако никакие действия не предпринимались, пока голод не достиг катастрофических размеров. И только когда Би-би-си в конце 1994 года показала драматический репортаж, началось масштабное предоставление помощи. В наши дни сообщения местных церквей-партнеров и церковных организаций, таких, как Иезуитская служба помощи беженцам и местные советы церквей, предоставляют обширную информацию о надвигающихся чрезвычайных ситуациях. К сожалению, по ним редко принимаются адекватные меры для предотвращения возникновения катастрофических ситуаций, потому что религиозным и светским организациям (в том числе и учреждениям системы ООН) трудно мобилизовать достаточные средства для устранения последствий так называемых «забытых катастроф».

В международном сообществе НПО всегда существовало четкое разграничение ролей между правозащитными и гуманитарными НПО. Правозащитные НПО защищают жертв конфликтов и преследований методами разоблачения нарушений прав человека, мониторинга ситуации и публичной критики конкретных правительств, не справляющихся со своими обязанностями по защите лиц, находящихся в их ведении. В отличие от них гуманитарные НПО всегда считали себя обязанными защищать жертв конфликтов и стихийных бедствий и неохотно прибегали к разоблачениям из опасения, что они могут стать препятствием для их дальнейшей деятельности по предоставлению помощи. Такому подходу они предпочитают так называемую «тихую дипломатию», считая ее действенным средством привлечения внимания компетентных органов и вооруженных групп к нарушениям прав человека<sup>23</sup>. Эти различия проявляются не так рельефно в среде религиозных организаций, которые, как правило, занимаются правозащитной деятельностью и ведут гуманитарную работу. Многие религиозные организации промышленно развитых государств имеют отдельные подразделения, занимающиеся правами человека или отстаиванием прав

23 Larry Minear, «Partnerships in the protection of refugees and other people at risk: Emerging issues and work in progress», *UNHCR Working Paper N° 13*, UNHCR, Geneva, 1999.

и интересов граждан и оказанием гуманитарной помощи. Местные организации, как правило, не проводят такого четкого разграничения и рассматривают как отстаивание прав и интересов, так и гуманитарную помощь как части их совокупной деятельности. В то же время необходимо подчеркнуть, что всегда существовали неформальные договоренности об обмене информацией между светскими и религиозными организациями, работающими в определенном регионе, и другими учреждениями, которые находятся в предпочтительных условиях в плане разоблачения нарушений прав человека. На практике невозможно провести абсолютно четкий водораздел между работой гуманитарных и правозащитных НПО, и часто их сферы деятельности частично совпадают. Религиозные организации с их приверженностью делу справедливости еще больше размывают это различие.

Светские и религиозные организации продолжают играть важную роль во включении вопросов, поднятых в отчетах своих членов и сторонников, в повестку дня международного сообщества. Так, в 1988 году Всемирный совет церквей и Всемирный консультативный комитет друзей (квакеров) сделали совместное представление Комиссии ООН по правам человека о конкретных нуждах перемещенных лиц. В течение следующего десятилетия церковные группы и другие НПО боролись за назначение специального докладчика по перемещенным лицам и за то, чтобы этой категории уделялось больше внимания.

Во многих регионах мира помощь, оказываемая НПО, служит целям защиты людей. В Египте Объединенная миссия по предоставлению помощи не только обеспечивает суданским беженцам доступ к медицинскому обслуживанию и школьному образованию, но и регистрирует суданцев и выдает им удостоверения личности. Хотя ни регистрация, ни удостоверения личности не имеют законной силы, беженцам часто удается без ущерба выходить из сложных ситуаций благодаря документам вполне официального вида. В некоторых странах сотрудники церковных организаций посещают лиц, содержащихся под стражей, и оказывают им помощь в рамках официально признанных за ними функций в местах лишения свободы. Например, в Ливане Совет церквей Ближнего Востока регулярно посещает содержащихся под стражей беженцев и переселенцев. Эти посещения призваны не только помочь заключенным, но и показать администрации пенитенциарных учреждений, что есть организации, следящие за обращением с арестованными беженцами и мигрантами.

НПО, предоставляющим традиционную помощь, например, продовольственную, иногда приходится предоставлять защиту более непосредственным образом. Так, Международной католической комис-

сии по миграциям было поручено оказывать помощь уязвимым группам населения в Косово после интервенции НАТО. Ее подопечными в основном были сербы, многие из которых оказались в изоляции и боялись выходить из своих забаррикадированных жилищ. Сотрудникам Комиссии пришлось не только распределять продовольствие, но и сопровождать сербов, например, в медицинские учреждения, информировать представителей миротворческих сил Кейфор о местонахождении сербов и обеспечивать им надлежащую защиту. В других ситуациях принадлежность к местному населению обеспечивает сотрудникам национальных НПО более высокий уровень безопасности по сравнению с международными экспертами. Например, большинство международных НПО из-за опасной обстановки вывели из Ирака свой иностранный персонал, а местные организации, такие, как Совет церковью Ближнего Востока, продолжают там работать.

В странах, охваченных войной, после ухода международных организаций, местные НПО иногда оказываются единственными структурами, способными обеспечить людям безопасность. Так, большинство гуманитарных организаций и международных учреждений были изгнаны из Восточного Тимора или ушли оттуда сами из-за эскалации насилия после референдума о независимости, и местные НПО, в особенности церкви, остались единственными организациями, предоставляющими защиту тем, кто оказался в опасности. Люди бежали в церкви и монастыри и нередко скрывались там в течение нескольких недель. С уходом из Сьерра-Леоне почти всех структур, представлявших международное сообщество, в 2000 году население осталось практически во власти противоборствующих вооруженных группировок. Местные же НПО, церкви, межконфессиональные организации и Сьерра-Леонский Красный Крест остались в стране и по мере возможности продолжили оказание помощи.

Многие НПО и церкви играют важную роль в воспитании населения в духе восприимчивости к гуманитарным проблемам. Так, вот уже почти сорок лет африканские церкви организуют так называемые «Беженские воскресенья», чтобы привлечь внимание общественности к нуждам беженцев и перемещенных лиц. Церковные организации могут стимулировать межрегиональное сотрудничество в области отстаивания прав и интересов людей. Так, католические, протестантские и православные церкви Европы стремятся скоординировать свои инициативы по гуманитарным вопросам и проблемам развития, адресованные Совету Европы. Глобальные сети, поддерживаемые зонтичными организациями, такими, например, как Всемирный совет церковью, Caritas Internationalis и World Vision, также создают благоприятные ус-

ловия для совместных выступлений на национальном, региональном и международном уровнях.

НПО также играют первостепенную роль в пропаганде работы, ведущейся в рамках международной системы гуманитарного реагирования. Так, три сети светских и религиозных гуманитарных организаций (Международный совет добровольных учреждений, InterAction и Руководящий комитет по гуманитарному реагированию) регулярно участвуют в деятельности Постоянного межучрежденческого комитета и его рабочих групп, которые стремятся улучшить координацию в рамках международного гуманитарного сообщества при реагировании на чрезвычайные ситуации. Указанные сети организаций в последние годы интенсивно готовили аналитические материалы и разрабатывали руководящие принципы работы в ситуациях военных действий и гуманитарных катастроф.

Одним из слабых мест в деятельности как светских, так и религиозных гуманитарных организаций является трудность координации их работы в области планирования. Дело в том, что координация подразумевает необходимость поступиться своим «суверенитетом», на что большинство НПО идут неохотно. Ввиду того, что сбор средств происходит в конкурентной среде, международным НПО важно продемонстрировать свое присутствие в районе того или иного гуманитарного бедствия, хотя иногда экономически целесообразнее было бы направить фонды партнеру, который находится уже на месте и готов к работе. Несмотря на наличие ряда положительных примеров координации планирования программ НПО на местном уровне и все более удачных попыток организовать совместную деятельность, данная работа труднее поддается координации на глобальном уровне. Даже среди христианских зонтичных организаций оказалось далеко не просто наладить согласованное планирование действий при чрезвычайных ситуациях. Например, церковные организации собрали, как и светские учреждения, огромные средства для помощи районам, затронутым декабрьским цунами 2004 года, и проделали большую работу по координации своих действий в поддержку местных религиозных организаций. Однако координация требует времени, и многие НПО считают, что проще работать поодиночке.

## **Гуманитаризм перед лицом вызовов**

Террористические акты 11 сентября в Нью-Йорке и Вашингтоне поставили сообщество НПО перед лицом новых вызовов. Правительства давно используют гуманитарную помощь как инструмент внешней по-

литики. Война с терроризмом усилила эту тенденцию. Так, в мае 2003 года глава Агентства США по международному развитию (USAID) Эндрю Нациос «подверг резкой критике НПО за то, что в Афганистане они недостаточно ясно и последовательно указывали на финансирование предоставляемой ими помощи правительством США, и заявил, что им нужно продемонстрировать ощутимые результаты, если они и в будущем рассчитывают на финансирование со стороны USAID»<sup>24</sup>. Поскольку от НПО с американским финансированием ожидалось, что они подчинят свою гуманитарную работу достижению политических целей США в Афганистане и в Ираке, многие из них отказались от американской финансовой поддержки своих программ в этих странах. Возросшая роль вооруженных сил в оказании гуманитарной помощи в Афганистане и Ираке заставила НПО задуматься над вопросом о том, а что собственно следует в таких ситуациях вкладывать в понятие «гуманитарная деятельность». Появление новых «коммерческих» гуманитарных акторов – сравнительно новое явление в гуманитарном сообществе, затрагивающее как религиозные, так и светские организации, ведущие то, что принято называть полевой работой. Еще до окончания военных действий USAID ассигновало 900 миллионов долларов США частным кампаниям, подрядившимся участвовать в восстановлении, в том числе в таких областях, как здравоохранение и образование, где традиционно работали НПО. Таким образом, теперь НПО приходится конкурировать в борьбе за государственное финансирование их деятельности по предоставлению гуманитарной помощи не только друг с другом, но и с вооруженными силами и частными фирмами.

Растущая «заметность» фундаменталистских и евангелических христианских организаций в сфере оказания гуманитарной помощи создает проблемы для сообщества религиозных организаций, поскольку евангелизаторские аспекты их гуманитарной работы часто имеют последствия, ощутимые для всех христианских организаций. В начале 2005 года в прессе появились сообщения о том, что в Индонезии евангелистские группы, оказывавшие помощь мусульманам, пострадавшим от цунами, пытались заодно обратить их в христианство. Эти действия вызвали вопросы и критику в адрес всех христиан. В связи с этим Совет церковью Индонезии выступил с резким заявлением, в котором отмежевался от евангелистских групп, работающих в районах, пострадавших от цунами, и подчеркнул необходимость уважать религиозные верования получателей помощи. Местные церкви нередко обнаруживали, что

24 Abby Stoddard, *With Us or Against Us? NGO Neutrality on the Line*, Humanitarian Practice Network, December 2003.

их работу идентифицируют с деятельностью евангелистских групп и что последние часто располагают по сравнению с ними значительно большими средствами. В случае США, «широко распространенная среди евангелистов практика церковной десятины (жертвование 10% дохода на нужды церковной благотворительности) превращает их в значительно более перспективный источник финансирования гуманитарной помощи и программ развития, чем средний американский донор, который выделяет на помощь за границе не более 1%»<sup>25</sup>. В Ираке местные церкви, которые своими корнями восходят к раннему христианству, оказались жертвами антихристианских настроений, возникших как реакция на действия иностранных евангелистских групп. Хотя традиционные и евангелистские христианские организации исповедуют одну веру, действуют они различными методами.

Взаимоотношения между христианскими и мусульманскими НПО нельзя охарактеризовать однозначно. По словам Сержа Дюсса из World Vision, в некоторых нехристианских странах идентификация нашей организации как христианской расширяла наши возможности работы с местным населением и правительствами. В отличие от западного общества, где духовное отделено от материального, духовное органически включено во все аспекты жизни исламских стран. Как мусульмане, так и христиане верят в то, что «благотворительность – свидетельство веры, образ жизни и выражение послушания Богу»<sup>26</sup>. Ему вторит Абдель-Рахман Гхандур, который пишет, что исламские НПО «не понимают (или отказываются понимать), как гуманитарная деятельность, кем бы она ни велась, может осуществляться вне сферы религиозных ценностей, поскольку религия – гарант морали, благотворительности, благочестивого поведения и добродетели. Мусульмане не могут представить себе уважающей себя западной гуманитарной НПО иначе, как религиозно мотивированной»<sup>27</sup>. Следовательно, христианские и мусульманские НПО делают одно дело, хотя и те, и другие исходят из своих религиозных представлений. При этом деятельность евангелистских христианских групп в традиционно мусульманских странах негативно сказалась на межконфессиональных отношениях. Как указывалось выше, сообщения СМИ о деятельности этих групп после цунами вызвали опасения, что они стремятся не только оказать помощь населению, но и обратить его в христианство.

25 Ibid.

26 «International faith-based initiatives: can they work?», *op. cit.* (примечание 17).

27 Abdel-Rahman Ghandour, «Humanitarianism, Islam and the West: Contest or cooperation?», Humanitarian Practice Network, документ доступен в Интернете по адресу: [www.odihpn.org/report.asp?ID=2582](http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2582) (последнее посещение сайта 4 марта 2005 г.).

В некоторых европейских странах правительства следуют давней традиции оказания гуманитарной помощи через церковные организации. Даже в светской по большей части Европе церковные организации считаются полезным инструментом направления гуманитарной помощи нуждающимся в ней в других странах. Заключение правительствами долгосрочных «рамочных соглашений» свидетельствует об их приверженности работе с церковными учреждениями и признании их уникальной «базы» и сетей контактов. В некоторых странах, например, в Германии, католические и протестантские церковные организации предоставляют широкий спектр услуг населению. В США, где существует сильная традиция отделения церкви от государства, администрация Буша стремится к более тесному сотрудничеству с церквями и другими религиозными общинами. По словам Линды Шовлейн из Центра религиозных и местных инициатив Агентства международного развития при Государственном департаменте США, религиозные организации «как правило, объединяют тех, кто первыми откликаются на нужды людей и приходит им на помощь, и движимы исключительно любовью к ближнему, своим братьям и сестрам (...). Механизм работы через религиозные организации многократно упрощает для правительства доступ к людям, обычно остающимся вне сферы его досягаемости и потому особо нуждающимся в помощи»<sup>28</sup>.

## Выводы

Религиозные организации играют уникальную роль в международном гуманитарном сообществе в силу того, что, с одной стороны, они составляют единое целое с населением страны, а, с другой, обладают глобальным охватом. Широчайшая база, на которую они опираются, позволяет им играть первостепенную роль в отстаивании прав и интересов людей и в привлечении внимания общественности к гуманитарным проблемам. Их присутствие на местах, в самых отдаленных районах любой страны, позволяет им первыми начать действовать в чрезвычайных ситуациях. Как показало недавнее цунами, местные религиозные общины намного опередили международные организации и задолго до начала поступления их помощи начали удовлетворять насущные гуманитарные потребности пострадавших. Однако усилия местных светских и религиозных организаций редко пользуются со стороны СМИ таким же вниманием, которое они уделяют ООН и международным НПО.

28 «International faith-based initiatives: Can they work?», *op. cit.*, (примечание 17).

Есть три момента, на которые нужно обратить особое внимание, чтобы религиозные и светские гуманитарные организации могли полностью реализовать свой потенциал. Укрепление связей между местными и международными НПО чрезвычайно важно для совершенствования международной системы гуманитарного реагирования. Существующие коалиции НПО промышленно развитых и развивающихся стран должны в еще большей степени стать инструментом осмысления реальности и совместной борьбы за достижение поставленных целей. Далее, в среде НПО стало модным говорить об укреплении потенциала и т. д., однако предстоит еще много сделать, чтобы этот принцип получил реальное воплощение. НПО развивающихся стран располагают уникальными возможностями в плане удовлетворения потребностей местного населения и нуждаются в поддержке своего институционального развития. Наконец, широко признается необходимость усилить координацию планирования НПО, но на практике НПО с трудом поступались своей свободой действий. Как показывает опыт, использование на местах координационных механизмов, многие из которых были отработаны учреждениями системы ООН, тоже способствует продвижению в нужном направлении.