

УДК 327.8

## «ПЛАН МАРШАЛЛА» ДЛЯ АФГАНИСТАНА: ПАРАДОКСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2015 г. **В.И Бартенев\***

*Статья поступила в редакцию 30.01.2015.*

*В 2014 г. официально завершилась самая долгая военная кампания в истории США – афганская. Однако стартовавшая в 2002 г. программа восстановления Афганистана, сравнивавшаяся с послевоенным планом Маршалла и превзошедшая его по объёмам финансирования, будет действовать, по крайней мере, ещё 10 лет. Результаты её далеко не однозначны, что привлекает внимание не только учёных, но и американских контрольно-ревизионных органов. В статье обозначены основные параметры и особенности крупнейшей программы внешней помощи в мировой истории и парадоксы её реализации.*

**Ключевые слова:** Афганистан, «план Маршалла», внешняя помощь, секьюритизация развития, постконфликтное восстановление, эффективность помощи, аудит, глобальная война с терроризмом.

В декабре 2014 г. завершилась война в Афганистане – самая долгая военная кампания в истории США, в которой погибли более 2200 американцев. Что же касается финансовых издержек, то Вашингтон уже оставил в Афганистане – на «кладбище империй» – более 700 млрд. долл., из которых более 100 млрд. в виде помощи – военной, экономической и гуманитарной. Это стало абсолютным рекордом за всю «историю измерений» – с момента запуска плана Маршалла и программы «Четвёртого пункта» Г. Трумэна в конце 1940-х годов [5].

На какие цели была потрачена эта превосходящая все мыслимые пределы сумма и каких результатов она позволила добиться? Этот вопрос сегодня волнует многих. Во-первых, американских налогоплательщиков, которые и в хорошие времена достаточно скептически относятся к внешней помощи как таковой, а в эпоху бюджетной экономии воспринимают её, перефразируя известную метафору канадского учёного Р. Дадли, не иначе как ненужный «предмет роскоши», который они не могут себе позволить [19]. Во-вторых, Счётную палату США, службу Специального генерального инспектора по восстановлению Афганистана (СГИВА), учреждённую в 2008 г. как раз с целью обеспечения должного надзора за расходованием казённых средств и обрет-

---

\* **БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич** – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, директор Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ. Российская Федерация 119991 Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 52, 2-й Гуманитарный корпус (vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

Статья выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации для ведущих научных школ Российской Федерации (НШ-2427.2014.6).

шую дополнительную значимость после начала «финансового цунами» на Уолл-стрит, а также профильные комитеты Конгресса, регулярно устраивающие слушания по данной теме с участием представителей вышеперечисленных контрольно-ревизионных органов [40; 44]. В-третьих, сообщество девелопменталистов по обе стороны Атлантики, представители которого, в первую очередь, с использованием отчётов СГИВА, хотят либо верифицировать теоретические гипотезы, либо извлечь практические уроки из опыта США и понять, каких ошибок следует избегать в будущем при оказании помощи наиболее «проблемным» государствам.

В теоретическом плане статья представляет собой логическое продолжение начатых Центром проблем безопасности и развития при факультете мировой политики МГУ несколько лет назад исследований феномена секьюритизации сферы содействия международному развитию (СМР) [2], понимаемой как «подчинение процесса структурирования, разработки и имплементации политики содействия развитию императивам глобальной и национальной безопасности» [26, р. 1280], в основе которых лежит восприятие отставания в развитии как угрозы [24]. По мнению профессоров Лондонской школы экономики Дж. Линда и Дж. Хауэлла, данный процесс проявляется на трёх различных уровнях: в заявлениях политических лидеров и языке документов международных организаций (макроуровень); в изменениях институциональной структуры, объёмов и направленности потоков помощи (мезоуровень) и на уровне планирования и реализации конкретных программ и проектов (микроуровень) [27]. Рассмотрев в предшествующих работах [1; 3] опыт секьюритизации на примере крупнейшего мирового донора – Соединённых Штатов Америки – на уровне общенациональной программы СМР, мы хотим проверить сделанные на его основе выводы путём изучения крупнейшей по масштабам и значимости для США страновой программы в Афганистане, где степень взаимопроникновения интересов безопасности и развития была наивысшей.

С практической точки зрения, такой анализ представляет ценность потому, что Российской Федерации, вернувшейся в ряды международных доноров, необходимо наращивать потенциал в сфере оказания комплексной внешней помощи странам ближайшего окружения, которые по ряду параметров можно отнести к «нестабильным». Речь, в первую очередь, идёт о государствах Центральной Азии, в которых ситуация будет ухудшаться по мере укрепления талибов в Афганистане после вывода войск международной коалиции и инфильтрации боевиков ИГИЛ. По справедливому замечанию отечественного специалиста Д.Б. Малышевой, «центральноазиатским государствам будет трудно выработать стратегию ответа на внешние вызовы и риски без внешней помощи» [7, с. 123]. В этом плане анализ американского опыта использования внешней помощи в качестве инструмента реализации национальных интересов в Афганистане, который изучен значительно менее полно, нежели военно-политические аспекты афганской кампании [12; 13], может оказаться чрезвычайно полезным.

\* \* \*

США и Афганистан имеют длительную историю взаимодействия в формате «донор – реципиент», корни которой уходят глубоко в эпоху «холодной войны». Первый кредит (на строительство плотины Каяки) был одобрен США для

Кабула ещё в 1949 г., и в последующие 30 лет Афганистан занимал достаточно видное место среди получателей американской помощи. Сначала США в соответствии с доминировавшей тогда теоретической парадигмой «большого толчка» [4, с. 139–140] делали акцент на финансировании крупных инфраструктурных проектов, позже, после смещения фокуса на борьбу с бедностью и развитие человеческого капитала – на предоставление технической помощи, в том числе по линии Корпуса мира. В общей сложности с 1950 по 1979 г. Афганистан получил от США помощи на 500 млн. долл. [42]. После ввода советских войск в Афганистан в 1979 г. США стали поддерживать афганских моджахедов через Пакистан одновременно по линии ЦРУ (в рамках секретной операции «Циклон») и Агентство международного развития (АМР). Вывод советского контингента из страны, последовавшее вскоре окончание «холодной войны» и распад СССР лишили программу помощи Афганистану главного геостратегического стимула, а с захватом талибами власти в Кабуле помощь стала предоставляться только по каналам гуманитарных организаций, при этом США оставались крупнейшим донором Афганистана.

Ситуация радикально изменилась после терактов 11 сентября 2001 г. Крупные транши гуманитарной помощи Афганистану в размере 325 млн. долл. были предоставлены администрацией Дж. Буша-мл. уже спустя три недели после этих трагических событий и, что важно, до начала военной кампании. На словах помощь направлялась с целью облегчить страдания афганцев от голода, вызванного крупнейшей за 30 лет засухой. Однако на деле присутствовали не только гуманитарные, но и «реалистические» мотивы, и в частности, стремление «погасить» всплеск антиамериканизма в стране накануне начала военной операции.

К 2002 г. в администрации Дж. Буша-мл. созрело чёткое убеждение в том, что внешняя помощь должна стать инструментом в глобальной войне с терроризмом. Выступая в Монтеррее на Международной конференции ООН по финансированию развития и объясняя своё решение удвоить базовые объёмы американской помощи к 2006 г. и повысить её эффективность, Дж. Буш-мл., заявил: «Мы боремся с бедностью потому, что надежда – это наш ответ террору» [35].

Месяц спустя президент США объявил о запуске нового «плана Маршалла» для Афганистана. Сравнение с крупнейшей на тот момент в истории программой внешней помощи было отнюдь не случайным и являло собой классический пример секьюритизации политического дискурса на макроуровне. Подобно тому, как помощь пострадавшим во Второй мировой войне европейским странам в рамках «Плана Маршалла» должна была «спасти» их от коммунизма, помощь в восстановлении Афганистана была призвана спасти США и мир в целом от угрозы терроризма. Выступая в Военном институте штата Вирджиния, Дж. Буш-мл. заявил: «Война с терроризмом будет долгой, и, как верно подметил в своё время Джордж Маршалл, одних военных действий будет недостаточно для того, чтобы сделать мир более безопасным. Мы должны работать и над тем, чтобы сделать его лучше» [36, р. 653]. Эта мысль в привязке к Афганистану нашла воплощение в концепции «слабых/несостоявшихся государств» [8], впервые представленной в Стратегии национальной безопасности 2002 г. В преамбуле к данному документу, в частности, было сказано: «Собы-

тия 11 сентября 2001 г. научили нас тому, что слабые государства, такие как Афганистан, могут представлять настолько же большую угрозу нашим национальным интересам, как и сильные. Нищета не превращает бедных людей в террористов и убийц, однако нищета, слабость государственных институтов и коррупция могут сделать слабые государства уязвимыми для действий террористических сетей и наркокартелей на их территории» [33]. При этом Дж. Буш-мл. начал отстаивать необходимость осуществления в Афганистане «строительства нации», о котором он в ходе предвыборной кампании отзывался крайне скептически. В афганских условиях именно строительство нации должно было помочь в ликвидации террористических сетей. В Белом доме делали акцент на том, что нельзя повторять ошибок прошлого и оставлять Афганистан на произвол судьбы, что в своё время было сделано после окончания «холодной войны» и привело к его превращению в убежище для «Аль-Каиды».

В 2006 г. основной целью оказания помощи Афганистану было провозглашено «построение устойчивого демократического государства, которое будет союзником США в войне с террором» [32, р. 24], что прямо соотносилось с идеей «демократизации» в новой Стратегии национальной безопасности США [9]. Позже цель формулировалась ещё более широко: «американская поддержка призвана помочь афганцам оправиться от невероятной жестокости режима талибов и построить государство, способное удовлетворить потребности своего народа» [32, р. 24].

Администрация Обамы вскоре после прихода к власти в 2009 г. предложила «стратегический пересмотр» политики США в Афганистане, суть которого заключалась в увеличении численности военного контингента и наращивании объёмов внешней помощи [47]. 10 августа за подписями посла США в Афганистане К. Айкенберри и генерала С. Маккриснала – командующего Международными силами содействия безопасности в Афганистане – был опубликован «Интегрированный гражданско-военный план оказания поддержки Афганистану» [21], положения которого вскоре были развиты в Региональной стратегии стабилизации Афганистана и Пакистана [43; 14]. Акцент в новой стратегии был сделан на экономическом развитии, координации усилий с другими донорами, укреплении потенциала и реформировании афганских государственных институтов, повышении численности и реформировании Афганских национальных сил безопасности (АНСБ). На практике речь шла об увеличении объёмов помощи Афганистану, усилении фокуса на наиболее нестабильных районах, расположенных вдоль южной и восточной границ страны, большей интеграции военных и гражданских структур при оказании помощи и существенном увеличении численности гражданского персонала, участвующего в разработке и администрировании программ помощи.

При администрации Обамы концептуальная «смычка» между развитием и безопасностью в стратегии национальной безопасности в целом [1; 11] и в афганских условиях в частности, артикулировалась не менее чётко, чем прежде. Госсекретарь США Х. Клинтон в 2012 г. сформулировала её так: «Безопасность в Афганистане не может пониматься только в категориях отсутствия войны, она должна определяться также наличием рабочих мест и экономических возможностей для афганцев и их верой в способность правительства удовлетворять их нужды» [34]. 2 мая 2012 г. Б. Обама и президент Афганиста-

на Х. Карзай подписали бессрочное соглашение о стратегическом партнёрстве между Афганистаном и США, в соответствии с которым США брали на себя обязательство продолжать оказывать помощь Кабулу в течение 10 лет после начала вывода войск международной коалиции [22], а спустя два месяца было объявлено о присвоении Афганистану статуса основного союзника США вне НАТО [6]. Тем самым США подтвердили свою заинтересованность в обеспечении безопасности и развития Афганистана, и хотя конкретные суммы помощи не были оговорены, формирование прочной нормативно-правовой базы позволяло рассчитывать на долгосрочное вовлечение крупнейшего мирового донора в судьбу одной из беднейших стран планеты.

В Конгрессе США помощь в восстановлении Афганистана обосновывалась, прежде всего, как неотъемлемый компонент контрповстанческой кампании, призванной содействовать формированию благоприятного мнения афганцев о США и о правительстве Афганистана. Другими словами, акцент делался на завоевании «умов и сердец» афганцев (*winning hearts and minds strategy*).

Исследователи К. Лутц и С. Десаи из университета Брауна (США) утверждают, что в частном порядке американские должностные лица представляли помощь совершенно иначе – в качестве важного инструмента в деле формирования благоприятного общественного мнения по отношению к военной кампании в самих США. Понятие «восстановление» помогало сделать акцент на том, что действия США приносят пользу не только национальной безопасности США, но и самим афганцам, удовлетворяя их базовые потребности. Таким образом подчёркивался гуманитарный характер помощи, призванный продемонстрировать американскую щедрость и равнодушие к судьбам другим народам [31, р. 2].

В доктринальных документах Министерства обороны США помощь обосновывалась в принципиально иных категориях. Пентагон рассматривал её распределение одновременно в качестве средства сбора разведданных о местном населении и подрыва социальной базы повстанческого движения посредством «кооптации бенефициаров помощи и их лидеров» [46, р. А-47]. В любом случае «строительство нации» и «строительство государства» приобретало для Министерства обороны характер приоритетной военной задачи, благодаря чему вовлечение военных в эти, казалось бы, гражданские процессы достигло невиданных доселе масштабов [3; 10].

Многообразие императивов, которыми органы государственной власти США руководствовались, участвуя в восстановлении Афганистана, лишний раз подчёркивает то, насколько тонким инструментом внешней политики может быть помощь. Коль скоро игроки внутри страны-донора зачастую преследуют не только не идентичные, но и порой почти не совместимые цели, крайне важным компонентом глубинного исследования программы помощи той или иной стране становится анализ её структуры, включая формат распределения ресурсов между ведомствами. Выявление различного рода дисбалансов в этом распределении даст возможность определить комплекс факторов, снижавших эффективность и результативность «плана Маршалла» для Афганистана.

Помощь Афганистану преимущественно распределяется в рамках семи крупных программ, которые управляются Министерством обороны, Госдепартаментом и АМР США. В ведении МО находятся Фонд поддержки сил безопасности Афганистана (*Afghanistan Security Forces Fund – ASFF*), Программа

действий командира в чрезвычайных ситуациях (*Commander's Emergency Response Program – CERP*); Фонд развития инфраструктуры в Афганистане (*Afghanistan Infrastructure Fund – AIF*); Рабочая группа по деловым и стабилизационным операциям (*Task Force for Business and Stability Operations*) и Программа борьбы с наркотиками (*DoD Drug Interdiction and Counter-Drug Activities – DoD CN*); в ведении Госдепартамента – Программа международной помощи в борьбе с наркотиками и обеспечении правопорядка (*International Narcotics Control and Law Enforcement – INCLE*); в ведении АМР США – средства, выделяемые в рамках Фонда экономической поддержки (*Economic Support Fund – ESF*).

По состоянию на 30 сентября 2014 г. США в общей сложности в 2002–2014 фин. гг. выделили Афганистану на цели восстановления 104,1 млрд. долл. помощи (с учётом запроса на 2015 фин. г. – 109,9 млрд. долл.) [38, р. 67], что почти вдвое больше, чем было предоставлено Ираку в 2003–2012 гг. (61 млрд. долл.) и существенно превышает объёмы послевоенного плана Маршалла (около 90 млрд. долл. в текущих ценах). Иными словами, речь идёт о самой крупной в мировой истории программе помощи отдельно взятой стране.

Большая часть средств – 84,3% (почти 87,72 млрд. долл.) распределялась в рамках упомянутых выше семи крупных программ между Министерством обороны – 65,6 млрд. долл.), АМР США (17,7 млрд. долл.) и Госдепартаментом (4,4 млрд. долл.). Из этого объёма 89,8% (почти 78,8 млрд. долл.) было обещано, 79,9% (более 70,11 млрд. долл.) распределено. Почти 3,14 млрд. «сгорели»: отведённый по закону срок на их использование истёк. Через другие американские министерства (сельского хозяйства, юстиции и финансов) и ведомства за тот же период было распределено около 16,4 млрд. долл. (см. таблицу)

До 2010 г. США, в основном предоставляли помощь в виде проектного финансирования, зачастую в виде «связанной» помощи (с условием, что поставщиками товаров и услуг будут компании или консультанты из страны-донора). В январе 2010 г. США и другие страны-доноры на Международной конференции по Афганистану в Лондоне поддержали просьбу Кабула довести долю помощи, оказываемой с использованием афганских государственных каналов до 50% в течение 2 лет, при условии, что правительство Х. Карзая добьётся прогресса в укреплении системы государственного финансирования и снижении уровня коррупции. На Кабульской конференции того же года это обещание было подтверждено.

В целом с 2002 г. США предоставили более 7,7 млрд. долл. в форме прямой поддержки бюджета. Из них 4,1 млрд. было предоставлено напрямую афганским министерствам и ведомствам: 2,9 млрд. долл. Министерством обороны; 1,1 млрд. Агентством международного развития США; и 92 млн. долл. по линии Госдепартамента. 3,6 млрд. долл. было предоставлено через три многосторонних трастовых фонда: Траст-фонд восстановления Афганистана (*Afghan Reconstruction Trust Fund – ARTF*) под управлением Всемирного банка – 2,04 млрд. долл. (более 25% общего объёма); Траст-фонд обеспечения правопорядка в Афганистане (*Law and Order Trust Fund for Afghanistan – LOTFA*) под управлением Программы развития ООН – 1,446 млрд. долл., и наконец, Трастовый фонд развития инфраструктуры Афганистана под управлением Азиатского банка развития (*Afghanistan Infrastructure Trust Fund – AITF*) – 105 млн. долл. [38]

Таблица

**Общий объём средств на восстановление Афганистана, ассигнованных, обещанных и распределённых в 2002–2014 фин. гг. в рамках крупнейших программ (млрд. долл.)**

|                                   | Ассигновано | Обещано | Распределено | Остаток |
|-----------------------------------|-------------|---------|--------------|---------|
| ASFF                              | 57,33       | 51,77   | 48,94        | 7,26    |
| CERP                              | 3,67        | 2,28    | 2,26         | 0,02    |
| AIF                               | 1,04        | 0,75    | 0,30         | 0,65    |
| TFBSO                             | 0,81        | 0,77    | 0,60         | 0,19    |
| DoD CN                            | 2,70        | 2,62    | 2,62         | 0,09    |
| ESF                               | 17,72       | 16,43   | 12,25        | 5,04    |
| INCLE                             | 4,33        | 4,16    | 3,15         | 1,23    |
| Всего по семи основным программам | 87,72*      | 78,78   | 70,11        | 14,47   |
| Другие программы восстановления   | 7,36        |         |              |         |
| Гражданские операции              | 9,00        |         |              |         |
| Всего                             | 104,08      |         |              |         |

\* Из них 3,1 млрд. долл. уже просрочены (*expired*) [38].

Из более чем 100 млрд. долл. почти 70% направлялось в сектор безопасности – на поддержку афганской армии и полиции, борьбу с торговлей наркотиками и лишь 30% – в виде помощи развитию и гуманитарной помощи. Более того, по мере сокращения военного присутствия и собственно расходов на ведение боевых действий масштабы секьюритизации американской помощи Афганистану со временем только росли. Так, в 2014 фин. г. доля помощи в сфере безопасности, включая борьбу с наркотиками (большая часть которой идёт не фермерам, а силам правопорядка), составила 80% [1].

При этом, по данным К. Лутц и С. Дезаи, значительная часть средств – 30% общего объёма помощи, выделяемой на решение задач, не связанных с обеспечением безопасности, тратилась с целью ведения борьбы с повстанческим движением. Это подразумевало предпочтительное направление помощи в те районы, где она могла бы снизить уровень поддержки талибов или эффект с точки зрения обеспечения устойчивого развития был бы наиболее заметным, а не в те районы, где население страдало больше всего [31, р. 4].

\* \* \*

Каковы же результаты «плана Маршалла» для Афганистана?

С точки зрения уровня социально-экономического развития Афганистан по абсолютному большинству показателей сегодня – более развитая страна, чем до 2001–2002 гг. За последние 10 лет, согласно Индексу человеческого развития, Афганистан добился большего прогресса, чем любая другая страна. Если в 2002 г. школу посещали 900 тыс. афганцев, то в 2014 г. – 8 млн. человек. Продолжительность жизни выросла с 42 до 62 лет, материнская смертность снизилась на 50%. С 2002 г. доля населения, имеющего доступ к электричеству выросла с 6 до 20%. Если в 2002 г. в стране вообще не было телефонных линий, то в 2014 г. – телефоном пользовались уже 90% населения Афганистана, а телекоммуникационный сектор экономики стал крупнейшим источником ин-

вестиций, приносящим больше всего доходов федеральному бюджету и обеспечивающим наибольшее число рабочих мест (около 100 тысяч) [40, р. 6].

С другой стороны, излишне преувеличивать прогресс не стоит, потому что, по справедливой оценке Всемирного банка, стартовый уровень был крайне низким [48, р. 1]. Более того, Афганистан по большинству индикаторов социально-экономического развития продолжает занимать последнее или одно из последних мест в мире.

С точки зрения решения проблем безопасности результаты «плана Маршалла» для Афганистана также следует признать, по меньшей мере, неоднозначными. С одной стороны, афганская армия и силы правопорядка, несомненно, лучше оснащены, чем 13 лет назад, с другой стороны, их способность эффективно противостоять талибам по-прежнему вызывает большие сомнения.

Пожалуй, отсутствие прогресса наиболее очевидно в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков, ведь на Афганистан приходится до 80% мирового производства опия. В общей сложности с 2002 г. США потратили на различного рода антинаркотические программы в этой стране 7,76 млрд. долл. (4,07 млрд. долл. в виде помощи в сфере безопасности и 3,69 млрд. долл. на повышение качества управления и содействие развитию), при этом площадь маковых плантаций выросла втрое. Доходы от продажи опия составляют почти 1 млрд. долл., из которых талибам достаётся 155 млн. долл. в год – от 9 до 15% ВВП страны [38]. В последние годы ситуация резко ухудшилась. Так, например, в провинции Нангархар на востоке Афганистана, объявленной ООН в 2008 г. «свободной от мака», с 2012 по 2013 г. было отмечено четырёхкратное увеличение культивирования опийного мака. По общему мнению, наркоторговля отравляет финансовый сектор Афганистана и серьёзно подрывает легитимность афганского государства.

Многие наблюдатели подчёркивают, что выделение колоссальных средств Афганистану не только не способствовало достижению заявленных целей, но и оказалось контрпродуктивным. По признанию самих американцев, ни завоевания влияния, ни строительства нации, ни обеспечения устойчивого развития Соединённые Штаты так и не добились.

Проведённое сотрудниками Университета Тафтса (США) П. Финштейном и Э. Уайлдером социологическое исследование в пяти афганских провинциях: трёх на юге и востоке страны (Гильменд, Пактия и Урузган), считающихся нестабильными, и двух на севере и северо-западе (Балх и Фарах), считающихся стабильными, а также в столице ИРА Кабуле показало, что проекты помощи не только не способствовали укреплению благоприятного отношения к центральному правительству и коалиционным войскам, но и дали обратный эффект. Сведения о многочисленных финансовых злоупотреблениях снижали доверие населения к правительству и странам-донорам. Наиболее часто афганцы жаловались на недостаточность помощи, её плохое качество; неравномерное распределение ресурсов между провинциями, политическими и социальными группами и коррупцию, особенно, в рамках проектов с большим количеством уровней субподряда [23, р. X].

Зачака миллиардов долларов в Афганистан привела к закреплению патримониальных отношений, возникновению беспрецедентной зависимости страны от помощи, которая в долгосрочной перспективе ставит под сомнение



функционирование Афганистана как государства<sup>\*</sup>, и наконец, в ряде случаев спровоцировала усиление политической нестабильности.

Чрезвычайно низкая результативность американской помощи Афганистану объясняется по-разному, однако всё многообразие трактовок можно свести к трём-четырёх версиям.

**Версия №1.** Афганское общество не способно эффективно использовать помощь. Так, например, по мнению Тора Хальворсена, президента правозащитной организации «Хьюман райтс фаундейшн» (*Human Rights Foundation*), предоставлять помощь Афганистану – «это всё равно, что дать подростку алкоголь и ключи от автомобиля», а, по мнению бывшего посла США в Афганистане К. Айкенберри, «всё равно, что заниматься развитием на Луне; афганцы застряли в XIV веке, и смотреть на это без сожаления невозможно» [15].

**Версия №2.** Достижению реальных результатов в Афганистане мешает война и нестабильность. Механизмы, которые работают в более благоприятных условиях – в устойчивых и не охваченных вооружёнными конфликтами государствах, здесь оказываются неприменимы или дают куда более скромные результаты, а разработке инновационных методов опять-таки мешают императивы обеспечения «жёсткой» безопасности.

**Версия №3.** Главный виновник провала «плана Маршалла» для Афганистана – само правительство США, которое, с одной стороны, не захотело поставить правильные цели и сфокусироваться на решении задач развития, а с другой – не проявило должной заинтересованности в обеспечении прозрачности расходования средств и привлечении к ответственности виновных в мошенничестве различного рода. В качестве иллюстрации такой точки зрения можно привести высказывание главы афганского представительства «Хьюман райтс вотч» Хизер Барр: «Во многих отношениях Афганистан – это идеальный пример того, как *не следует* (курсив мой. – В.Б.) предоставлять помощь» [15].

В США, да и в мировом девелопменталистском сообществе в целом можно найти немало сторонников каждой из приведённых версий, в том числе и наиболее нелицеприятной для американского правительства. Придерживаясь подхода, который возлагает ответственность за эффективное использование ресурсов внешней помощи и на реципиента, и на донора, мы постараемся максимально полно раскрыть третью версию с использованием документов, выпускаемых Специальным генеральным инспектором по восстановлению Афганистана (СГИВА).

Данное ведомство было учреждено по образу идентичной службы для Ирака (СГИВИ) в 2008 г. для проведения аудита, инспекций и расследований и обеспечения эффективности и результативности программ восстановления, обнаружения и предотвращения случаев злоупотреблений средствами американских налогоплательщиков. СГИВА имеет собственную горячую линию, по которой граждане могут сообщить о фактах мошенничества, страницы в социальных сетях. Отчёты, которые Специальный генеральный инспектор ежеквартально предоставляет Конгрессу, полностью открыты для общественности.

---

<sup>\*</sup> В последние годы доноры «оплачивали» 90% государственных расходов Афганистана, из которых на США приходилось 62% [40, р. 2].

Наибольшую активность служба развила при администрации Обамы, которая в лице госсекретаря Х. Клинтон в 2009 г. выражала чрезвычайную обеспокоенность тем фактом, что «уровень доверия к сделанным в Афганистан инвестициям крайне низок», и обещала оценивать, как и где тратится каждый доллар [30]. В июле 2012 г. должность Специального главного инспектора занял Джон Сопко – бывший прокурор и сотрудник аппарата нескольких комитетов Конгресса. Именно благодаря его усилиям служба СГИВА заняла важное место в поле публичной политики и стала важнейшим источником информации о деятельности США в Афганистане.

По данным отчёта, представленного СГИВА Конгрессу в октябре 2014 г., в Службе работало 197 сотрудников; включая 29 человек в посольстве США в Кабуле и 8 человек в других пунктах – Кандагаре, авиабазе Баграм, Мазари-Шарифе. Кроме того, в кабульском офисе СГИВА работают 3 афганца. Служба координирует свою деятельность и получает информацию от Бюро генеральных инспекторов Министерства обороны, Госдепартамента и АМР. В 2012 г. четыре контрольно-ревизионных органа совместно разработали стратегический план по осуществлению надзора за средствами, выделенными Афганистану [28].

Учреждение СГИВА как раз стало попыткой устранить один из важнейших дефектов программы помощи Афганистану – отсутствие надлежащего надзора за её реализацией и прозрачности. Однако Служба не только не решила всех проблем, но и отчётливо продемонстрировала их истинный масштаб.

С одной стороны, восстановление реальной картины происходящего в Афганистане затруднено крайне сложной ситуацией в сфере безопасности. Ведение боевых действий объективно препятствует сбору адекватной информации и оценке результативности реализуемых проектов, причём за последние 5 лет ситуация только ухудшилась. На объекты инфраструктуры инспекторы могут ездить только с вооружённым сопровождением, но выделяется оно только в случае, если объект находится не дальше чем в часе езды от ближайшего госпиталя [44, р. 8]. По мере сокращения западного военного присутствия всё большая часть страны оказывается вне контроля инспекциями: если в 2009 г. инспекции СГИВА охватывали 68% территории Афганистана, то к концу 2014 г. – лишь 21% [38]. Вне зоны доступа оказалось, в частности, 15 инфраструктурных проектов стоимостью 1 млрд. долл., включая новый энергоблок ГЭС в провинции Гильменд, шоссе в провинции Хост и три объекта для АНСБ.

Однако есть и субъективные причины, связанные с хроническими сбоями в работе американского государственного аппарата.

Счётная палата США неоднократно указывала на необходимость создания единой базы реализуемых различными ведомствами проектов во избежание возможного дублирования их усилий. Однако прогресса в этой сфере не наблюдается. Так, в июле 2008 г. аудиторы Счётной палаты выяснили, что, несмотря на наличие инструкций о внесении информации о реализуемых ими проектах в поддерживаемую АМР базу данных (*Afghan Info*), Министерство обороны сделало это только в отношении *CERP* – Программы действий командиров в чрезвычайных ситуациях [45, р. 8]. Объяснить это лишь особой чувст-

вительностью информации о проектах вряд ли возможно. У МО, как, впрочем, и у других ведомств, были все основания не делиться информацией о некоторых проектах ни друг с другом, ни с американской общественностью. Чтобы понять это, достаточно привести лишь несколько примеров халатного отношения или даже недобросовестности американских чиновников, принимавших участие в реализации «плана Маршалла» для Афганистана.

Восстановление Афганистана в основном осуществлялось частными компаниями по государственным контрактам в рамках так называемой «связанной» помощи. При этом тендеры выигрывало лишь ограниченное число компаний. Согласно последнему отчёту СГИВА, из 13,3 млрд. долл., которые АМР США потратило на восстановление, 58% пришлось всего лишь на 10 организаций [38]. 98% всех средств было предоставлено компаниям, чей совокупный объём госконтрактов превосходил 10 млн. долл. Наибольшие средства – почти 2 млрд. – были выделены «Луис Бергер групп» и «Блэк энд Витч». Однако многие реализуемые этими компаниями проекты не завершались в срок, не укладывались в смету или не приносили заявленных результатов.

Так, например, «Луис Бергер групп» и «Блэк энд Витч» получили 1,1 млрд. долл. в рамках программы АМР США по усовершенствованию энергетической и транспортной инфраструктуры Афганистана (*Afghanistan Infrastructure and Rehabilitation Program – AIRP*). По этой программе в 2007 г. среди прочего было инициировано строительство Кабульской электростанции в ускоренном режиме: объект должен был быть возведён уже к марту 2009 г. Однако ряд ошибок подрядчиков и АМР в деле обеспечения контроля качества привёл к задержке проекта на один год и к его удорожанию на 40 млн. долл. [39] Кроме того, по оценкам СГИВА, электростанция оказалась сомнительным проектом, поскольку у правительства Афганистана недостаточно собственных средств на её эксплуатацию.

Строительство компанией «Блэк энд Витч» дизельной электростанции рядом с населённым пунктом Тарахил обошлось почти в 300 млн. долл. – втрое больше чем строительство сходных объектов в регионе. Расходы на её эксплуатацию на полную мощность составляют 280 млн. долл. в год – почти треть всех налоговых поступлений в бюджет Афганистана, при том что электростанция должна была обеспечивать электричеством только 2% населения страны [17]. «Луис Бергер групп» и «Блэк энд Витч» также были вовлечены в восстановление витринного проекта американо-афганского взаимодействия в эпоху «холодной войны» – плотины Каяки. Из-за того, что плотина находится в районе, который часто становился объектом атак со стороны талибов, реализация проекта проходила с большими затруднениями. Ремонт плотины, который изначально планировалось завершить в 2005 г., растянулся на 10 лет, а его стоимость уже превысила 500 млн. долл. [29]

Средства помощи, находившиеся под управлением Госдепартамента, предоставлялись ещё более «избирательно». По состоянию на март 2013 г., на пять крупнейших подрядчиков пришлось 87% всех средств, тогда как остальные 13% были распределены между 766 компаниями при среднем размере контракта 0,67 млн. долл. Ключевыми же получателями средств на укрепление

потенциала афганских сил правопорядка от Госдепартамента, по данным СГИВА, были «ДайнКорп» (*DynCorp*) (2,75 млрд. долл. по состоянию на март 2013 г., или 69% всех средств на восстановление Афганистана), «ПАИ гавермент сервис корпорэйшн» (*PAE Government Service Corporation*) (598 млн. в 2006–2011 гг.) и «Сивилиан полис интернэшнл» (*Civilian Police International*) (54 млн. долл.). В деятельности этих компаний, в первую очередь, «ДайнКорп» аудиторы также выявили серьёзные нарушения. Так, например, этот подрядчик продолжил получать государственные контракты даже после того, как выставил правительству счёт на 7,7 млн. долл. за работы, которые он ни с кем не согласовывал, и после того, как в 2010 г. появились сведения о растрате им более 1 млрд. долл. при реализации проекта обучения иракских сил правопорядка [20].

Ещё бо́льшая халатность была проявлена при реализации проектов в сфере безопасности по линии Министерства обороны. Приведём лишь несколько наиболее ярких примеров. В ноябре 2013 г. СГИВА опубликовал данные, согласно которым Объединённое командование по обеспечению безопасности Афганистана (*Combined Security Transition Command – Afghanistan*) – структура, ответственная за обучение и вооружение АНСБ – недосчиталось запасных частей на 230 млн. долл., но при этом не преминуло заказать новую партию ещё на 130 млн. долл. [38] На закупку ГСМ для афганской армии было потрачено порядка 1,1 млрд. долл., однако должной проверки реальных потребностей осуществлено не было. Когда же соответствующее расследование провела служба СГИВА, то обнаружилось, что афганские военные чиновники при расчёте потребностей учитывали также трейлеры и другие не оснащённые мотором транспортные средства. Более того, афганское правительство уничтожило всю информацию о распределении ГСМ в 2007–2011 гг. в нарушение правил Министерства обороны США и департамента сухопутных войск, но никто в Пентагоне на это внимания не обратил, равно как и на то, что по одному из контрактов дизельное топливо в Афганистан поставлялось по цене 500 долл. за галлон (при рыночной цене в 5 долл./галлон) [40]. Более того, на 2014–2018 фин. гг. Пентагон планирует выделить на поставки ГСМ в Афганистан 2,8 млрд. долл. (почти 555 млн. долл. в год), из которых почти 1 млрд. – напрямую афганскому правительству [44, р. 2].

Приведённые примеры – лишь верхушка айсберга, который удалось обнаружить аудиторам службы СГИВА. С учётом осложнения доступа инспекторов к возводимым в Афганистане инфраструктурным объектам и бенефициарам тех или иных программ содействия развитию, финансируемых из бюджета США, есть вероятность того, что полную картину восстановить не удастся никогда. В этой связи ключевой вопрос, который волнует сейчас американских аудиторов и конгрессменов, звучит так: если правительство не может обеспечить должный надзор над миллиардами долларов даже сейчас, имеет ли смысл продолжать выделять средства в ситуации, когда этот процесс станет ещё менее безопасным? [40, р. 2].

Этот вопрос усугубляется обострением проблем бюджетного дефицита и государственного долга в США, которые сейчас определяют ситуацию на Капитолийском холме, особенно в стане республиканцев. Пожалуй, наиболее ярко их позицию выразил на одних слушаниях депутат от штата Теннесси

Дж. Данкан: «Когда 42% всех наших трат идут за счёт заимствований, у меня в голове не укладывается, что мы потратили там [в Афганистане – В.Б.] столько денег. Наша Конституция не даёт нам полномочий или права управлять другой страной и делать всё за неё. Я выступаю за развитие торговли, туризма и культурных обменов и оказание помощи в ограниченных масштабах при гуманитарных кризисах. Однако тратить эти колоссальные средства, которых у нас, по сути, нет – совершеннейшее безумие. Уже давно пора поставить на первое место нашу собственную страну и наших граждан, и прекратить делать то, что мы сейчас делаем в Афганистане» [40, р. 43].

Однако проблема заключается в том, что взять и свернуть «план Маршалла» для Афганистана одномоментно нельзя. Во-первых, многие проекты, на которые ассигнованы средства, ещё даже не запущены. Во-вторых, при такой степени зависимости от внешней и, главное, от американской помощи режим в Кабуле без поддержки извне не продержится и нескольких месяцев. Свернуть «план Маршалла» в Афганистане для США означает расписаться в собственном бессилии и признать, что все людские и финансовые потери последних 13 лет были напрасны. Несмотря на установление республиканцами контроля над обеими палатами Конгресса, у нас нет оснований полагать, что американские законодатели в ближайшее время пойдут на радикальные сокращения помощи Афганистану. Если опираться на результаты, полученные нами ранее [1], скорее, можно ожидать перераспределения средств между экономической помощью и помощью в сфере безопасности в пользу последней, поскольку эти траты будет легче оправдывать перед электоратом. Вопрос о том, уменьшит ли это масштабы нецелевого распределения средств, остаётся, впрочем, открытым.

\* \* \*

Итак, какую же оценку следует дать «плану Маршалла» для Афганистана и какие уроки можно извлечь из опыта США? Как известно, в XXI веке главным императивом в теории и практике деvelopeмента стало обеспечение эффективности внешней помощи. При этом существует значимая разница между собственно эффективностью помощи (*efficiency*), понимаемой как обеспечение целевого расходования средств, оптимального управления ресурсами, соответствия результатов заявленным целям и т.п., и её результативностью (*effectiveness*) – масштабом позитивного воздействия на ситуацию в стране-реципиенте. Есть немало примеров того, как эффективная помощь оказывалась нерезультативной, и, наоборот, изменения ситуации к лучшему удавалось достигать там, где с управленческой точки зрения (организация закупок, межведомственное взаимодействие, осуществление надзорных функций и т.д.) помощь предоставлялась донором отнюдь не оптимальным образом.

Американский «план Маршалла» для Афганистана в этом отношении – программа одновременно и неэффективная, и нерезультативная. Является ли неэффективность в данном случае единственной причиной отсутствия должных результатов? Конечно, нет, и многочисленные исследования, посвящённые изучению особенностей оказания помощи «нестабильным и затронутым конфликтом государствам», это убедительно доказывают [16; 25]. Заниматься развитием в отсутствие элементарной физической безопасности невозможно, а перенос акцента с обеспечения «свободы от нужды» на обеспечение «свободы

от страха» неизбежно влечёт за собой секьюритизацию и милитаризацию помощи, которая оказывает необратимое и чаще всего губительное воздействие на процесс содействия развитию. В этом плане Афганистан отнюдь не единственный, хотя и один из самых показательных примеров.

Вместе с тем, объяснять провал «плана Маршалла» для Афганистана лишь факторами, связанными с ситуацией в стране – получателе помощи нельзя. В этом смысле весьма иллюстративной представляется историческая аналогия, приведённая Дж. Сопко [41]. В 1988 г. АМР США опубликовало обзор американской помощи Афганистану в 1950–1979 гг., выполненный по его заказу одной частной компанией. Один из главных выводов состоял в том, что программа американской помощи Афганистану «была излишне амбициозной и с точки зрения масштабов, и с точки зрения сроков, и во многих отношениях превышала возможности *и американского, и афганского правительства по управления ею* (курсив мой. – В.Б.)<sup>[37]</sup>. Этот вывод, по мнению Дж. Сопко, справедлив и в отношении текущих усилий по восстановлению Афганистана, которые взваливают настолько сильную финансовую и административную нагрузку на афганское правительство, что оно просто не может с ней справиться.

Однако правительство США не могло не понимать изначально, что государство-партнёр, бюджет которого составляет несколько миллиардов долларов, не сможет «переварить» такие объёмы помощи, и что это породит гигантскую по своим масштабам коррупцию. Все без исключения 16 афганских министерств были признаны аудиторами «Эрнст энд Янг» и «Кей-пи-эм-джи» неспособными управлять предоставляемыми им средствами, однако АМР США довольствовалось выполнением 24 из 333 рекомендованных специалистами мер снижения риска нецелевого расходования средств при принятии решения о выделении финансирования [40, р. 33]. С нашей точки зрения, помимо политических причин это было обусловлено в том числе объективными сложностями в обеспечении должного надзора за столь колоссальными ресурсами, связанными с резким сокращением кадровых возможностей АМР и Госдепартамента в 1990-е годы – в эпоху «усталости от помощи» (*‘aid fatigue’*).

Однако неизменная готовность выделять десятки миллиардов долларов Афганистану имела и материалистическое объяснение. По нашему глубокому убеждению, результаты работы СГИВА свидетельствуют о том, что правительство США не только не могло, но и не хотело обеспечить целевое расходование средств в полном объёме. В программе американской помощи всегда присутствовал ярко выраженный коммерческий интерес, и именно поэтому США неизменно обгоняли других «традиционных» доноров – членов Комитета по содействию развитию ОЭСР по показателям «связанной» помощи. Поддержка национальных производителей товаров и услуг осуществлялась даже в тех случаях, когда речь шла о чрезвычайной продовольственной помощи [18]. Для американских частных компаний и неправительственных организаций бюджет внешней помощи (в последние годы составлявший не менее 30 млрд. долл.) – важный источник дополнительных доходов, и оказание давления и на конгрессменов, и на представителей ведомств-заказчиков давно стало неотъемлемой частью политической и деловой жизни в США.

При этом важно не только, какая именно компания или организация выигрывает тот или иной государственный контракт, но и то, насколько изначально

продуманы его условия и насколько правительство заинтересовано в обеспечении надзора за выделяемыми средствами. В этом отношении Афганистан, равно как и другие «нестабильные» государства (Ирак, Сомали и др.), лучше всего подходят для «поощрения» тех или иных компаний. Логика здесь проста: если повстанцы разрушат объект, который строит американский подрядчик по государственному контракту, до прибытия инспекторов СГИВА, узнать, на какой именно стадии строительства он находился и сколько реально средств было потрачено на его возведение, будет практически невозможно.

Сказанное отнюдь не означает, что американские государственные и негосударственные игроки действовали в Афганистане исключительно из корыстных побуждений – в Афганистане ими было сделано многое, хотя устойчивость большинства проектов остаётся под вопросом. Мы хотим лишь доказать, что внешняя помощь, даже гуманитарная, не говоря уже об экономической или военной, не бывает аполитичной. Это верно и в отношении компонентов, связанных с *внешней политикой* страны-донора – мотивация, долгосрочные стратегические и краткосрочные тактические цели оказания помощи, и тех элементов, которые обусловлены *политикой внутренней* – сложным комплексом формальных и неформальных взаимосвязей между различными игроками, вовлеченными в процесс управления ресурсами помощи [1].

К сожалению, в России, где девелопменталистика только начала выходить из кризиса, в котором она находилась в течение почти двух десятилетий после распада СССР, ученые пока предпочитают ограничиваться анализом внешних детерминант оказания помощи, не пытаясь исследовать «кухню» управленческих решений. Между тем, в ситуации экономического кризиса Россия не может себе позволить игнорировать зарубежный опыт и учиться только на собственных ошибках.

Коль скоро крупнейшие российские страновые программы также реализуются в потенциально «нестабильных» государствах с высоким уровнем коррупции (Киргизия, Таджикистан и др.), представляется целесообразным, исходя из анализа опыта США, с самого начала предусмотреть эффективные механизмы должного надзора за расходованием бюджетных средств. В данном случае речь должна идти не столько о политическом контроле, сколько о классическом надзоре, которым должны заниматься профессиональные аудиторы, при этом понимающие специфику оценки эффективности и результативности помощи.

В противном случае российские планы оказания поддержки странам Центральной Азии рискуют обернуться провалами, способными с учётом их масштабов бросить тень на всю национальную программу содействия международному развитию. В ситуации обострения противостояния с Западом подобного рода коррупционные скандалы будут, несомненно, использованы «традиционными» донорами для дискредитации усилий России по использованию ресурсов внешней помощи в целях обеспечения своих национальных интересов. Чтобы избежать этого, надо действовать на опережение, и дальнейшее научное исследование опыта конкурентов РФ, и в частности США, может дать основу для формулирования более широкого комплекса практических рекомендаций.

## Список литературы

1. Бартенев В. И. Влияние внутренних детерминант на распределение ресурсов внешней помощи в условиях бюджетной экономии: опыт США. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2014, № 1, с. 52–100. [Bartenev V. I. Vliianie vnutrennikh determinant na raspredelenie resursov vneshnei pomoshchi v usloviakh biudzhetoï ekonomii: opyt SShA. // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika, 2014, No. 1, p. 52-100].
2. Бартенев В. И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса. *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*, 2011, № 3, с. 37–50. [Bartenev V. I. Sek'uritizatsiia sfery sodeistviia mezhdunarodnomu raz-vitiu: analiz politicheskogo diskursa // Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii: obrazovanie, nauka, novaia ekonomika, 2011, No. 3, p. 37-50].
3. Бартенев В. И. Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2011, № 3, с. 184–218. [Bartenev V. I. Vliianie sobytii 11 sentiabria 2001 g. na politiku SShA v sfere sodeistviia mezhdunarodnomu razvitiiu // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika, 2011, No. 3, p. 184-218].
4. Глазунова Е.Н. Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2013, № 2, с. 126–146. [Glazunova E.N. Teoreticheskie aspekty sodeistviia mezhdunarodnomu razvitiiu: istoricheskaiia retrospektiva // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika, 2013, No. 2, p. 126-146].
5. Глазунова Е.Н. У истоков содействия международному развитию: американская программа технической помощи развивающимся странам. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2012, № 2, с. 126–157. [Glazunova E.N. U istokov sodeistviia mezhdunarodnomu razvitiiu: amerikanskaia programma tekhnicheskoi pomoshchi razvivaiushchimsia stranam. Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika, 2012, No. 2, p. 126-157].
6. Дмитращенко О.А. Присвоение статуса «основного союзника вне НАТО» как инструмент внешнеполитической стратегии США (на примере Афганистана). *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2013, № 2, с. 147–163. [Dmitrashchenko O.A. Prisvoenie statusa «osnovnogo soiuznika вне NATO» kak instrument vneshnepoliticheskoi strategii SShA (na primere Afganistana) // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika, 2012, No. 2, p. 147-163].
7. Малышева Д.Б. Безопасное развитие Центральной Азии и афганский фактор. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2013, № 2, с. 105–125; с. 123. [Malysheva D.B. Bezopasnoe razvitie Tsentral'noi Azii i afganskii faktor // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika, 2013, No. 2, p. 105-125; p. 123].
8. Минаев М. Проблематика «слабых государств» в американской аналитике. *Международные процессы*, 2007, т. 5, № 2, с. 86–94. [Minaev M. Problematika «slabykh gosudarstv» v amerikanskoi analitike // Mezhdunarodnye protsessy] 2007, vol. 5, No. 2, p. 86-94].



9. Самуйлов С.М. «Демократизация» Афганистана: что нового? // Свободная мысль. 2007. № 10. С. 5–18. [Samuilov S.M. «Demokratizatsiia» Afganistana: chto novogo? // Svobodnaia mysl', 2007, No. 10, p. 5–18].

10. Самуйлов С.М. Пентагон и «строительство государства» // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2010. № 10. С. 21–38. [Samuilov S.M. Pentagon i «stroitel'stvo gosudarstva» // SShA ✧ Kanada: ekonomika, politika, kul'tura [S.M. Samuilov Pentagon and Nation Building Concept], 2010, No. 10, p. 21–38].

11. Самуйлов С.М. Реформы в сферах дипломатии и зарубежной помощи при госсекретаре Х. Клинтон // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2013. № 8 (524). С. 35–52. [Samuilov S.M. Reformy v sferakh diplomatii i zarubezhnoi pomoshchi pri gossekretare Kh. Clinton // SShA ✧ Kanada: ekonomika, politika, kul'tura, 2013, No. 8 (524), p. 35–52].

12. Сергеев В.В. Политика США в Афганистане (военно-политический аспект (2001–2009 гг.). Диссертация на соискание учёной степени кандидата исторических наук / Московский государственный институт международных отношений. Москва, 2011. [Sergeev V.V. Politika SShA v Afganistane (voenno-politicheskii aspekt (2001–2009 gg.). Dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata istoricheskikh nauk / Moskovskii gosudarstvennyi institut mezhdunarodnykh otnoshenii. Moskva].

13. Сушенцов А.А. Малые войны США. Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х годах. Отв. ред. А.Д. Богатуров Москва: Аспект Пресс, 2014. 272 с. [Sushentsov A.A. Malye voyny SShA. Politicheskaiia strategiia SShA v konfliktakh v Afganistane i Irake v 2000–2010-kh godakh. Otiv. red. A.D. Bogaturov. M.: Aspekt Press, 2014].

14. Фененко А.В. Проблематика «АфПак» в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 23–48. [Fenenko A.V. Problematika «AfPak» v mirovoi politike // Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika].

15. Brinkley J. Money Pit: The Monstrous Failure of US Aid to Afghanistan // World Affairs Journal. January-February 2013. (<http://www.worldaffairsjournal.org/article/money-pit-monstrous-failure-us-aid-afghanistan>)

16. Carment D., Prest S., Samy Y. Security, Development, and the Fragile State: Bridging the Gap Between Theory and Policy. London: Routledge, 2010. 298 p.

17. Chatterjee P. Blackand Veatch's Tarakhil Power Plant: White Elephant in Kabul // CorpWatch. 19.11.2009. (<http://www.corpwatch.org/article.php?id=15472>)

18. Clapp J. Corporate Interests in US Food Aid Policy: Global Implications of Resistance to Reform // Corporate Power in Global Agrifood Governance (Food, Health and the Environment). Ed. by J. Clapp and D. Fuchs. MIT Press, 2009. P.125–152.

19. Dudley L. Foreign Aid and the Theory of Alliances // The Review of Economics and Statistics. 1979. № 61. P. 564–571.

20. DynCorp-gate: How State Dept. Wasted Billions on Afghan Reconstruction // Reuters. April 28, 2014. (<http://rt.com/usa/155392-dyncorp-afghan-reconstructioncontract/>)

21. Embassy of the United States in America in Kabul, Operation Enduring Freedom, US Forces, Afghanistan. United States Government Integrated Civilian-Military Campaign Plan for Support to Afghanistan. (<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB370/docs/Document%209.pdf>)

22. Enduring Strategic Partnership Agreement Between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan . The White House. June 1, 2012. (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01.u.s.-afghanistansassignedtext.pdf>)
23. *Fishtein P., Wilder A.* Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan. Feinstein International Center, January 2012 (<http://fic.tufts.edu/assets/WinningHearts-Final.pdf>)
24. *Hadfield A.* Janus Advances? An Analysis of EC Development Policy and the 2005 Amended Cotonou Partnership Agreement // *European Foreign Affairs Review*. 2007. No. 1. P. 39–66.
25. *Hout W.* Between Development and Security: the European Union, governance and fragile states // 2010. *Third World Quarterly*. 31, no. 1: 141-157.
26. *Howell J., Lind J.* Changing Donor Policy and Practice in Civil Society in the Post-9/11 Aid Context // *Third World Quarterly*. 2009. Vol. 30. No. 7. P. 1279–1296. P.1280.
27. *Howell J., Lind J.* Counter-terrorism, Aid and Civil Society: Before and After the War on Terror. UK: Palgrave Press, 2009.
28. Joint Strategic Oversight Plan for Afghanistan Reconstruction FY2013. Joint Strategic Planning Subgroup for Oversight of Afghanistan Reconstruction. July 2012 (<http://oig.state.gov/system/files/196758.pdf>)
29. Kajaki Dam: The Great White Elephant of Afghanistan. // *The Independent*. January 6, 2013 (<http://www.independent.co.uk/news/world/asia/kajakidam-the-great-white-elephant-of-afghanistan-8439742.html>)
30. *Kessler G.* Clinton Calls Years of Afghan Aid 'Heartbreaking' in Their Futility // *Washington Post*. March 31, 2009 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/30/AR2009033002479.html>).
31. *Lutz K., Desai S.* US Reconstruction Aid for Afghanistan: The Dollars and Sense. // *Costs of War*. January 5, 2015. (<http://www.costsofwar.org/sites/default/files/articles/24/attachments/LutzDesaiFINAL%20.pdf>).
32. *Miller Ch. A.* Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010. P.24.
33. The National Security Strategy of the United States of America. September 2002. The White House (<http://georgewebush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed: 25.05.2011)).
34. Obama to Ask for Civilian Afghan Aid through 2017 // *USA Today*, July 8, 2012 (<http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/story/2012-07-08/obama-congress-afghanistan-aid/56088538/1>).
35. President Bush's Speech at the United Nations Financing for Development Conference in Monterrey, Mexico. 22.3.2002 // *The PBS NewsHour*. ([http://www.pbs.org/newshour/updates/march02/bush\\_3-22.html](http://www.pbs.org/newshour/updates/march02/bush_3-22.html))
36. Public Papers of the Presidents of the United States. Federal Register Division, National Archives and Records Service, General Services Administration, 2002. P.653
37. Retrospective Review of US Assistance to Afghanistan: 1950-1979,” Submitted to USAID by Devres, Inc. October 31, 1988 (<http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2014/06/3-13-14-TRANSCRIPT-Status-of-U.S.-Foreign-Assistance-to-Afghanistan.pdf>).

38. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 30.9.2014. (<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-10-30qr.pdf>)

39. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 10.1.2010. (<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/sigar/sigar-report-2010-01.pdf>)

40. Status of U.S. Foreign Assistance to Afghanistan in Anticipation of the US Troops Withdrawal. Hearing before the Subcommittee on National Security of the Committee on Oversight and Government Reform. House of Representatives. 113<sup>th</sup> Congress. 2<sup>nd</sup> Sess. Washington, DC: U.S. GPO, 2014. (<http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2014/06/3-13-14-TRANSCRIPT-Status-of-U.S.-Foreign-Assistance-to-Afghanistan.pdf>)

41. Testimony Before the Subcommittee on National Security Committee on Oversight and Government Reform U.S. House of Representatives. Lessons Learned from Oversight of the U.S. Agency for International Development's Efforts in Afghanistan. Statement of John F. Sopko, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction April 2014 (<http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2014/04/Mr.-John-F.-Sopko-Testimony-Bio.pdf>)

42. The United States and Afghanistan: Ten Years On from 9/11. Remarks by Ambassador Richard Olson. Watson Institute for International Studies. Brown University, Providence RI. 14.10.2011 (<http://kabul.usembassy.gov/richardolson-10142011.html>)

43. U.S. Department of State. Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan. Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy. Updated February 2010 (<http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>).

44. U.S. Direct Assistance in Afghanistan. Ensuring Transparency and Accountability. Hearing before the Subcommittee on National Security of the Committee on Oversight and Government Reform. House of Representatives. 113<sup>th</sup> Congress. 1<sup>st</sup> Sess. February 13, 2013. Washington, DC: U.S. GPO, 2013. (<http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2014/02/2013-02-13-Ser.-No.-113-1-SC-Natl-Sec.-U.S.-Direct-Asst.-in-Afghanistan.pdf>).

45. United States Government Accountability Office. Afghanistan Oversight and Accountability of U.S. Assistance. Statement of Charles Michael Johnson, Jr. Director, International Affairs and Trade. Testimony Before the Subcommittee on the Middle East and North Africa, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. June 20, 2014.

46. United States Army. Counterinsurgency Field Manual. FM 3-24. Washington, DC: US Army, 2006.

47. White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan. March 2009. ([http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan\\_pakistan\\_white\\_paper\\_final.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf)).

48. The World Bank. Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014. Volume 2: Main Report. Washington, DC: World Bank, 2012. (<http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Images/305983-1334954629964/AFTransition2014Vol2.pdf> P.1).

## **“Marshall Plan” for Afghanistan: Paradoxes of Implementation**

(SShA ❖ *Canada Journal*, 2015, No. 7, p. 54-73)

*Received 30.01.2015.*

*BARTENEV Vladimir Igorevich. Lomonosov State University (MGU), Russian Academy of Sciences. 1-52, Leninskiye Gory, Moscow, 119991 Russian Federation (vladimir.bartenev@fmp.msu.ru)*

*Acknowledgments: The article has been supported by a grant of RF President for the leading RF science schools (NSh 2427.2014.6).*

*2014 has been marked by the official termination of the longest military campaign in the American history – the war in Afghanistan. However, a reconstruction effort in Afghanistan, which was conceived as a new Marshall plan and overshadowed its historical predecessor by far in terms of funding, will continue for at least another 10 years. Its unclear and non-transparent results draw attention not only of scholars, but of the U.S. oversight agencies as well. This paper identifies the key parameters of the largest foreign aid program in the human history and the main paradoxes of its implementation. Keywords: Afghanistan, Marshall plan, foreign aid, securitization of development, post-conflict reconstruction, aid effectiveness, audit, global war on terror.*

*About author:*

*BARTENEV Vladimir Igorevich, Candidate Sci. (History), Associate Professor Chair of International Organizations and World Political Processes, Director of School of World Politics Lomonosov State University (MGU) Center for Security and Development Studies*