

УДК 327.81

DOI: 10.31857/S268667300007687-5

Перспективы участия США в системе содействия международному развитию

М.Ю. Белецкая

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН),

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3141-6052> e-mail: mybeletskaya@gmail.com

Статья поступила в редакцию 05.09.2019.

Резюме. Анализируется опыт США по оказанию международной помощи развитию. Американский опыт в системе содействия международному развитию имеет длительную историю. В настоящее время она переживает значительные изменения. В статье анализируются меняющиеся подходы и реформы институтов, через которые Соединённые Штаты предоставляют помощь другим странам, демонстрируются все сложности, с которыми сталкивается система оказания помощи – фрагментированность, бюрократизм процедур, низкая результативность. В то же время частный бизнес, инвестирующий в различные проекты в этой сфере в других странах, может быть более успешным в достижении поставленных целей. Подчёркивается, что в целом, несмотря на то что США являются крупнейшим донором государственной помощи развитию, её объёмы меньше размеров американской частной помощи. Обращается внимание на то, что Вашингтон сузил круг стран – получателей помощи под влиянием так называемых «новых доноров», а радикальные новации президента Дональда Трампа, предполагают сокращение объёмов самой помощи и её адресную направленность тем странам, которые он считает недружественными. Эта инициатива пока не находит полной поддержки в силу инерционности системы международной помощи и её институтов. Одновременно начата модернизация таких институтов. Сделан вывод, что указанные новации могут привести к дальнейшему росту неравенства между странами, получающими помощь, и стать фактором, негативно влияющим на достижение сбалансированного и устойчивого мирового развития и экономического роста.

Ключевые слова: содействие международному развитию, международная помощь, Агентство по международному развитию США, Международная финансовая корпорация развития, Дональд Трамп.

Для цитирования: Белецкая М.Ю., Перспективы участия США в системе содействия международному развитию. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2019; 49(12): 37-52. DOI: 10.31857/S268667300007687-5

Prospects of USA participation in the international development assistance system

Maria Yu. Beletskaya

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN),

2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3141-6052> e-mail: mybeletskaya@gmail.com

Received 05.09.2019.

Abstract. The article provides an analysis of the USA foreign development aid system. The United States has a long history of providing international development assistance. The

system is currently undergoing significant changes. The article analyzes the changing approaches to assistance and the reforms of institutions through which the United States provides assistance to other countries. The experience of the United States clearly demonstrates all the difficulties faced by the global aid system: fragmentation, bureaucracy, low productivity. At the same time, private business investing in various projects aimed at the development of individual industries in other countries is often more successful in achieving its goals. The article emphasizes that in general, despite the fact that the United States is the largest donor providing state development assistance, the amount of private aid in the United States exceeds the amount of state aid. The article draws attention to the fact that the United States has already decreased number of recipient countries under the influence of the so-called “new donors”, while President Donald Trump proposes to radically decrease the amount of aid and focus only on countries loyal to USA. This initiative does not yet find full support due to the inertia of the international aid system, its institutions and opposition from the legislature. At the same time, the modernization of institutions providing international aid has begun. The article concludes that these innovations can lead to further growth of inequality between countries receiving international development aid and become a factor negatively affecting the achievement of a balanced and sustainable world development and economic growth.

Keywords: international development assistance, foreign aid, United States Agency for International Development, United States International Development Finance Corporation, Donald Trump.

For citation: Beletskaya M.Yu. Prospects of USA participation in the international development assistance system. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2019; 49(12): 37-52 (In Russ.) DOI: 10.31857/S268667300007687-5

ВВЕДЕНИЕ

Многие годы США были и сегодня остаются мировым лидером по предоставлению международной помощи. Официальная помощь развитию со стороны США в 2018 г. (в текущих ценах, рассчитанная по методологии ОЭСР), составила 33,7 млрд долл. [17]. Предоставление помощи большому числу стран является важным направлением внешних экономических и политических действий США. В последние десятилетия оказание помощи зарубежным странам или содействие международному развитию, наряду с обороной и дипломатией, декларируется как один из трёх элементов обеспечения национальной безопасности.

Вопросы международной помощи находят отражение в многочисленных исследованиях и публикациях. Зарубежная литература, в особенности американская, по этому вопросу очень обширна и охватывает его разнообразные аспекты. [см. например, Easterly W., 2008; Callaway R.L., Matthews E.G., 2016]. Кроме монографий и научных статей вопросам помощи развитию посвящены публикации в формате белой книги докладов Агентства по международному развитию [33], а также Исследовательской службы Конгресса при Библиотеке Конгресса США [Tarnoff C., 2005].

Отечественные публикации, затрагивающие эту тематику, в основном раскрывают её внешнеполитические аспекты. В числе недавних работ необходимо отметить монографию ИМЭМО РАН «Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт» [Барановский В.Г.,

Квашнин Ю.Д., Тоганова Н.В., 2018], в которой специальный раздел посвящён США. Современные аспекты американской гуманитарной помощи, включая начальный период президентства Дональда Трампа, анализируются в работе А. Давыдова [Давыдов А., 2018a]. Интерес представляет и работа этого же автора, рассматривающая развитие политики США в области международной помощи, её институциональной структуры и финансирования [Давыдов А., 2018б]. Данная работа охватывает и первые действия администрации Д. Трампа. Особенности использования инструмента помощи в политических целях, прежде всего путём её блокирования, отражены в статье директора Центра проблем безопасности и развития при факультете мировой политики МГУ им. Ломоносова В. Бартенева, которая также включает анализ деятельности администрации Д. Трампа в этой сфере [Бартенев В.И., 2019].

Данная статья направлена на выявление наиболее характерных подходов к оказанию международной помощи, предлагаемых и реализуемых администрацией Д. Трампа, и оценку перспектив её развития.

ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ США ПО ОКАЗАНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ

История вопроса берёт своё начало в первые десятилетия XX века. Во время Второй мировой войны и в послевоенные годы объёмы помощи, оказываемой США другим странам, резко возросли. Широко известен «план Маршалла» (*European Recovery Program*) [Hogan M.J., 1989], направленный на содействие европейским странам в восстановлении экономики и инфраструктуры, разрушенных войной. Кроме решения непосредственных экономических задач, его целью было противостояние распространению коммунистического влияния [Kunz D.B., 1997].

В целях реализации «плана Маршалла» и предоставления финансовой и экономической помощи участвующим странам в соответствии с американским законом 1948 г. «Об экономическом сотрудничестве» (*Economic Cooperation Act of 1948*) было создано Управление экономического сотрудничества [20].

В 1955 г. по решению президента Д. Эйзенхауэра под эгидой Государственного департамента была создана Администрация международного сотрудничества с передачей ей функций, ранее выполнявшихся другими органами.

Началом формирования системы оказания международной помощи в современном формате стало принятие в 1961 г. закона «О международной помощи» [8] и создание Агентства по международному развитию (АМР), которое, несмотря на значительное число других государственных институтов этого профиля, стало и продолжает сохранять позиции основного института в данной сфере.

Принципы оказания помощи и определения. Основанием принятия решений о переформатировании системы помощи было недовольство администрации президента Джона Кеннеди существовавшей системой. Выступая в Конгрессе со специальным посланием о международной помощи [14], он охарактеризовал

существующую систему как бюрократически раздробленную, неповоротливую и медлительную, имеющую иррациональную административную структуру, использующую устаревшие и чрезмерно жёсткие процедуры, работающую в рамках неравномерного и ненадёжного краткосрочного финансирования. Было подчёркнуто, что новая система должна базироваться на следующих принципах: (а) единое управление; (б) страновые планы; (в) долгосрочное планирование и финансирование; (г) особое внимание займам на цели развития, подлежащим выплате в долларах США; (д) особое внимание к тем странам, которые в наибольшей степени хотят и могут мобилизовать свои собственные ресурсы; (е) многосторонний подход; (ж) новое агентство с новым персоналом; (з) отделение от военной помощи.

Принятый закон «О международной помощи» наделял законодательную власть достаточно большими полномочиями в области определения направлений помощи и контроля за её использованием. В указанном законе также было дано определение международной помощи как любой помощи, денежной или иной, безвозмездно или на льготной основе предоставляемой американской администрацией иностранному правительству или международной организации, а также программы гуманитарного и невоенного развития, финансируемые Минобороны США. Кроме поставок товаров, в неё включались гранты, займы, кредиты, гарантии, а также услуги в виде обучения, технической помощи, консультаций. Сама международная помощь разделялась в законе на экономическую и военную.

Экономическая определялась как международная помощь в реализации программ, имеющих цели развития, или гуманитарные. При этом программы помощи, ориентированные на развитие, должны быть направлены на обеспечение экономического прогресса и социально-политической стабильности в развивающихся странах; программы гуманитарной помощи - сосредоточены на смягчении чрезвычайных ситуаций, возникающих в результате стихийных и техногенных катастроф, а также различных конфликтов невоенного характера.

Военная помощь определялась как международная помощь в реализации программ, в первую очередь в интересах вооружённых сил страны-получателя, и финансировалась Минобороны США.

Практически сразу после принятия закона «О международной помощи» и создания АМР стала звучать критика, во многом повторяющая негативные оценки системы помощи, высказанные президентом Дж. Кеннеди. Так, в своих специальных посланиях Конгрессу США по вопросам международной помощи президент Линдон Джонсон в 1964–1968 гг. делал акцент на необходимости повышения её эффективности [9; 10; 11; 12]. В 1961 г. численность сотрудников АМР немногим превышала 10 тыс. человек, достигнув в 1968 г. своего максимума в 18 тыс. человек [25]. (в последующие годы численность персонала сокращалась: 1971–1975 гг. в среднем в АМР работали около 10,5 тыс. человек, в 1976–1980 гг. – 6,1 тыс., в 1981–1985 гг. – 5,4 тыс., в 1986–1990 гг. – 4,8 тыс. и в 1991–1995 гг. – 4,2 тыс. человек). Однако АМР остаётся в числе крупных государственных структур США с большим бюджетом.

Следует отметить, что одновременно с Агентством по международному развитию в последующие годы были созданы ещё несколько организаций, оказывающих международную помощь, – Корпус мира и Агентство по торговле и развитию. Позднее к группе специализированных организаций в этой сфере присоединились Межамериканский фонд (1969), Организация африканского развития (1980) и Корпорация для решения проблем тысячелетия (2004). Кроме этого, финансирование и реализация указанных программ осуществляется и через другие правительственные структуры.

Кроме приведённых выше организаций следует отметить участие в оказании международной помощи Экспортно-импортного банка США и Корпорации частных зарубежных инвестиций (*Overseas Private Investment Corporation*).

Сложность и запутанность системы помощи хорошо представлены в работе Л. Бренарда, где приведена паутинообразная схема взаимосвязей между 50 основными реализуемыми задачами помощи и 20 ведомствами (включая более 30 их подразделений). При этом только АМР оказывает помощь более чем 100 странам [Brainard L., 2006].

На динамику финансирования помощи и численность персонала Агентства заметно повлияли террористические акты 11 сентября 2001 г.: глобальное развитие, на которое направлены программы помощи, было названо одной из основ национальной безопасности и сокращения угрозы терроризма [Lawson M.L., Morgenstern E.M., 2019]; предоставление помощи и определение её направлений стали рассматривать с точки зрения безопасности [Brown S., Grävingholt J., 2016]. В результате была сформирована «концепция трёхмерного подхода к обеспечению безопасности», компонентами которой выступают оборона, дипломатия и содействие развитию («3D» – Defense, Diplomacy, Development) [Бартенев В. И., 2016].

Как отмечалось выше, на фоне ощущения недостаточной эффективности и бюрократической сложности системы международной помощи регулярно высказывались предложения о реорганизации этой системы. Частичным ответом на имеющиеся вызовы стало формирование новой системы контроля и отчётности.

Все государственные учреждения США, работающие в данной сфере, а это прежде всего Госдеп, АМР и корпорация «Вызовы тысячелетия», обязаны выполнять требования принятого в 2016 г. закона «О прозрачности и подотчётности международной помощи» [7]. и руководящих принципов мониторинга и оценки, подготовленных Административно-бюджетным управлением (АБУ).

КРИЗИСНЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ В АМЕРИКАНСКОЙ СИСТЕМЕ ОКАЗАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ

Публикации с серьёзной критикой и предложениями по модернизации глобальной и американской системы международной помощи появляются уже в течение длительного времени. Так, можно отметить сборник работ, критически оценивающий международную помощь и предлагающий разные варианты пе-

реосмысления подходов к ней, под редакцией У. Истерли [Easterly W., 2008]. Одной из причин необходимости модернизации системы помощи США называлось то, что все ключевые документы были приняты в период холодной войны, устарели и не отвечают реалиям сегодняшнего дня. В закон «О международной помощи» с момента его принятия было внесено огромное количество поправок и изменений, в результате чего он увеличился с 49 страниц в 1961 г. до 417 в 2009 г., и процесс продолжается [Ingram G., 2016]. В докладе фонда «Наследие», опубликованном в 2017 г., указывается на то, что законодательство содержит сотни инструкций, внесённых Конгрессом и президентами, касающихся направлений и ограничений помощи, а реализуют задачи десятки ведомств [23]. В докладе Центра глобального развития подчёркивается необходимость сохранения и развития существующей системы при одновременной модернизации её архитектуры и повышении эффективности [15].

Таблица

Оценка валовых потоков помощи развитию со стороны стран, не предоставляющих информацию в ОЭСР, млн долл.

годы \ страны	2012	2013	2014	2015	2016
Китай	3123	2997	3401	3113	3615
Индия	1077	1223	1398	1772	1695
Мексика	203	526	169	207	220
Южная Африка	191	191	148	100	95
Бразилия	411	316	...	...	...

Таблица составлена автором по данным OECD (2018) [18].

Отмеченные исследователями негативные явления в системе международной помощи усугубляются рядом внутренних и внешних факторов. Так, из внутренних факторов, влияющих на международную помощь США и её эффективность, следует отметить беспрецедентные объёмы частной международной помощи. Несмотря на их нестабильность по годам, которая связана, в том числе с инвестиционными операциями, величины частной помощи за относительно продолжительный период существенно превосходят размеры государственной помощи.

Современная система международной помощи, в том числе система США, основана на принципах Вашингтонского консенсуса [Williamson J., 2002]. Даже с учётом его корректировки в сторону более широкого спектра целей оказания помощи, не сводимых только к экономическому росту, и уточнения позиций по роли государства в этом процессе, в настоящее время такой подход даёт позитивные результаты далеко не во всех случаях, что стало причиной его критических оценок и пуб-

ликаций о кризисных проявлениях в системе помощи США и других западных стран [Easterly W., 2007].

Появление и рост помощи со стороны так называемых «новых доноров» из числа крупных развивающихся стран, прежде всего Китая, стало альтернативой ранее сложившемуся подходу.

Пока объёмы оказываемой Китаем помощи в разы меньше, чем у США. Однако важно то, что предоставление такой помощи Китаем и другими «новыми донорами» основывается на Пекинском консенсусе [19], ориентированном на необходимость социального развития и важную роль государства. Предоставление помощи «новыми донорами» главным образом определяется справедливым экономическим ростом, позитивными социальными изменениями, суверенитетом в выборе экономической политики и широким государственным контролем [Quadir F., 2013]. Для многих стран, получающих помощь, такие подходы могут быть привлекательнее тех, которые обуславливаются изменениями в государственных институтах и требованием проведения экономических реформ. Альтернативные подходы представляют собой серьёзный вызов устоявшейся концепции помощи и в более широком смысле – концепции глобализации [Kilby P., 2017].

Всё более возрастающую роль в предоставлении официальной помощи развитию стала играть и Россия, увеличившая её ежегодные объёмы с около 0,5 млрд долл. в 2010–2012 гг. до примерно 1,2 млрд долл. в 2015–2017 гг. [17]

НОВЫЕ ПОДХОДЫ ОКАЗАНИЯ ЗАРУБЕЖНОЙ ПОМОЩИ ПРИ Д. ТРАМПЕ

Во время своей предвыборной кампании Дональд Трамп неоднократно высказывался о необходимости сокращения международной помощи и её фокусирования на национальных интересах США. В июне 2015 г. он сказал: «Мы должны прекратить направлять иностранную помощь странам, которые нас ненавидят, и использовать эти деньги для восстановления наших туннелей, дорог, мостов и школ» [Alvarez L., 2018]. Идеология реализации лозунгов Д. Трампа – кандидата в президенты «Сделаем Америку великой снова» и «Америка прежде всего» декларировалась как заключение сделок, выгодных американцам [Якупец В., 2018].

Практически сразу после своего избрания президент Д. Трамп поставил задачу значительно сократить международную помощь, что было отражено в предложениях по бюджету на 2018 фин. год. Также в рамках реализации идей о сокращении количества государственных служащих и упрощении государственного аппарата ставился вопрос о включении АМР в структуру Государственного департамента [Harris B., Gramer R., Tamkin E., 2018]. Уже в январе 2017 г. президент Д. Трамп подписал меморандум, вводящий мораторий на приём на работу федеральных гражданских служащих [19]. В апреле 2017 г. АБУ предписало руководителям исполнительных органов власти провести подробный анализ своих функций, исключить дублирование и оптимизировать их, а также предоставить докла-

ды о повышении эффективности использования бюджетов, планах реформирования и сокращения численности [6].

Непосредственно вопросы системы международной помощи были затронуты в другом меморандуме АБУ, в котором подробно указывалось всем федеральным министерствам и агентствам, работающим в этой системе, как конкретно реализовывать закон «О прозрачности и подотчётности международной помощи» от 2016 г. и руководящие принципы мониторинга и оценки [16].

Идеи о сокращении международной помощи Д. Трампа во многом перекликаются с распространёнными в публичной сфере (и во многом искажёнными) воззрениями об избыточных объёмах международной помощи США. Так, согласно результатам опроса Фонда Кайзера, опубликованным в 2015 г., подавляющее большинство американцев переоценивают масштабы международной помощи, а 56% опрошенных высказывают мнение, что расходы на эту статью слишком велики [5]. На самом деле их величина составляет лишь около 1% бюджета.

Такие воззрения о международной помощи в целом расходятся с мнением американских элит, то есть с мнением тех, кто профессионально активны в политике и занимают позиции «лидеров мнений». При этом поддержка оказанию международной помощи распространена среди элит практически вне зависимости от партийной принадлежности. В результате предложения Д. Трампа о сокращении расходов на международную помощь встретили противодействие и в Сенате, и в Палате представителей. Возникла парадоксальная ситуация, не свойственная сложившимся традициям бюджетного процесса. Обычно законодатели сокращают объёмы запрашиваемого президентом финансирования на международную помощь. В данном случае ситуация стала обратной: законодатели блокируют предложения президента об уменьшении её финансирования [Karol D., 2018]. Так, администрация Д. Трампа предлагала сократить финансирование помощи на 32% в 2018 г. по сравнению с 2017 г. Конгресс же уменьшил запрошенную сумму на 6% [25]. Запрошенное сокращение на 33% на 2019 фин. г. также было заблокировано Конгрессом.

Ответом на это в августе 2019 г. стало распоряжение АБУ, принятое в обход Конгресса, о замораживании финансирования на 2019 г. десяти направлений деятельности, связанных с предоставлением помощи и реализуемых Госдепартаментом и АМР [35]. Следует ожидать, что противостояние администрации Д. Трампа и двухпартийного блока законодателей, которые называют действия президента в сфере международной помощи безрассудными и безответственными [32], будет продолжаться.

Что касается обновления идеологии оказания международной помощи, то в целом она складывается из двух основных направлений – обеспечение безопасности и экономическая результативность. В сентябре 2017 г. выступая на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, Д. Трамп заявил: «Мы больше не позволим другим пользоваться нами в своих интересах и не будем заключать односторонние сделки, от которых Соединённые Штаты ничего не получают взамен» [1]. Обновлённые подходы к международной помощи нашли отражение

в «Стратегии национальной безопасности США», принятой в декабре 2017 г. [Trump D.J., 2017]. Там обращалось внимание на необходимость модернизации институтов финансирования. При этом отмечалась безотлагательность перехода от предоставления помощи, основанной на грантах, к инвестиционной модели, базирующейся на привлечении частного капитала и стимулировании деятельности частного сектора.

Федеральные органы США с 2010-х годов принимают так называемые стратегические планы на пятилетие. Так, в феврале 2018 г. был принят очередной Совместный стратегический план Госдепа и АМР на 2018–2022 гг. [13]. Планом были обозначены четыре основные цели деятельности:

- Защита национальной безопасности внутри страны и за рубежом;
- восстановление конкурентных преимуществ США для устойчивого экономического роста и создания рабочих мест;
- продвижение американского лидерства посредством сбалансированного взаимодействия;
- обеспечение эффективности и подотчётности американскому налогоплательщику.

Эти цели вполне укладываются в доктрину «Америка прежде всего» и в большей степени направлены на внутренние цели и интересы США, чем цели предшествующего стратегического плана на 2014–2017 гг., выпущенного в президентство Б. Обамы¹.

Выступая на пленарном заседании 73-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН в октябре 2018 г., Д. Трамп заявил: «Соединённые Штаты предоставляют намного больший объём иностранной помощи, чем другие страны, при этом сами мало от кого что-либо получают. Поэтому мы собираемся внимательно изучить вопросы, касающиеся международной помощи со стороны Соединённых Штатов. ... Мы проанализируем, что хорошо работает, а что – нет, а также, насколько страны, которые получают наши деньги, отстаивают наши интересы. В будущем мы будем оказывать международную помощь только тем, кто относится к нам с уважением и, откровенно говоря, поддерживает с нами дружеские отношения» [2].

Новые подходы также демонстрирует руководитель АМР Марк Грин. Осенью 2018 г. он заявил, что Агентство переориентирует свои стратегии, модели партнёрства и программную практику для достижения более высоких результатов в области развития.

¹В данном стратегическом плане формулировались пять целей: укрепление американских экономических достижений и позитивного экономического влияния; усиление влияния внешней политики на решение стратегических задач страны; содействие переходу к низким уровням выбросов и устойчивости к изменению климата, одновременно расширяя глобальный доступ к стабильной энергетике; защита основных интересов США путём продвижения идей демократии и прав человека и укрепления гражданского общества; модернизация механизмов дипломатии и развития на основе их большей эффективности, действенности и согласованности [36].

Это направление, получившее название «Дорога к самодостаточности» (*Journey to Self-Reliance*), декларируется как новый подход, который будет расширять возможности партнёров для достижения целей устойчивого развития, помогая странам мобилизовать государственные и частные финансы, укрепляя местный потенциал и ускоряя развитие бизнеса [29]. Для оценки продвижения стран на пути к самодостаточности на специальном портале АМР представлены «дорожные карты» для всех стран с низким и средним уровнем дохода. По сути это 17 показателей, по которым страны сравниваются между собой и со средним значением в своей группе [28].

В декабре 2018 г. Марк Грин анонсировал запуск новой политики по привлечению частного сектора для оказания международной помощи [33]. Он заявил о постепенном отказе от государственно-частного партнёрства, которое сводится к реализации частными компаниями государственных грантов. Вместо этого декларируется выстраивание политики реализации инвестиционных интересов и инвестиционного сотрудничества с развивающимися странами. При этом он подчеркнул, что конкурентное преимущество США заключается не в щедрости правительства, а в привлекательности предлагаемой экономической модели.

В результате реализации идеи большего вовлечения частного капитала в систему государственной международной помощи происходят изменения в структуре соответствующих институтов. В октябре 2018 г. была создана Международная финансовая корпорация развития США [3], которая объединяет в себе существовавшую с 1971 г. Корпорацию частных зарубежных инвестиций и подразделение АМР, отвечающее за кредитование в целях развития. Новая структура начала свою деятельность с октября 2019 г. Ей предоставлено право: (а) давать ссуды или гарантии по ссудам; (б) приобретать в качестве миноритарного инвестора акции или финансовые доли в предприятиях; (в) предоставлять страхование или перестрахование субъектам частного сектора и соответствующим суверенным организациям; (г) оказывать техническую помощь; (д) управлять специальными проектами; (е) создавать фонды предприятий; (ж) выпускать обязательства; (з) взимать плату за свои услуги [25].

Примером обновлённых подходов к международной помощи можно назвать принятую в декабре 2018 г. «Африканскую стратегию США». На начальном этапе президентства Д. Трампа Африка не заявлялась как приоритетное направление внешней деятельности. Однако анализ уже сложившейся ситуации и перспектив развития в этом регионе привели к выработке и принятию новой стратегии деятельности на Африканском континенте. Выступая в Фонде «Наследие» в декабре 2018 г., тогдашний помощник по национальной безопасности Джон Болтон подчеркнул, что прочная стабильность, процветание, независимость и безопасность на Африканском континенте отвечают интересам национальной безопасности США [22]. Принципиально новым моментом, на который обращается внимание в работе А. Урнова [Урнов А., 2019], представляется заявленное в стратегии противостояние Китаю и России, которые, как заявил Дж. Болтон, быстро расширяют своё финансовое и политическое влияние

по всей Африке. Фактически, как отмечают многие американские исследователи, это стратегия не про Африку, а про Китай [31].

Полномасштабная реализация подобных широких планов может вызывать определённые сомнения. Как отмечается в статье Н. Уэсткотта [Westcott N., 2019], в Африке новая американская стратегия была встречена «оглушительным молчанием». Личная незаинтересованность Дональда Трампа во встречах с африканскими лидерами, его высказывания и комментарии, вряд ли могут способствовать успеху. Особенно это контрастирует с проведённым в Пекине в сентябре 2018 г. саммитом Китай – Африка, который посетили 42 африканских лидера, и большинство из них встречалось с председателем КНР Си Цзиньпином.

Период президентства Дональда Трампа в области международной помощи характеризуется всё более широким использованием блокирования помощи для воздействия на ряд стран, более сильным воздействием инструмента помощи на «правильное голосование» в ООН [Бартенев В.И., 2019]. В частности, администрация президента пообещала более тесно увязывать международную помощь с голосованием в ООН, угрожая наказать страны, которые голосуют против позиции США, сокращая им помощь. Это не является новым механизмом, но его использование стало более откровенным и целенаправленным [24]. В то же время были восстановлены подходы, похожие на те, которые использовались в ходе холодной войны – международная помощь США была в том числе инструментом противодействия распространению коммунистического влияния. Руководитель АМР Марк Грин 5 июля 2019 г. публично представил концепцию «Противодействия злонамеренному влиянию Кремля» (*Countering Malign Kremlin Influence*) [4]. План по её реализации включает четыре цели: (1) противодействие усилиям по подрыву демократических институтов и верховенству закона; (2) сопротивление манипулированию информацией; (3) уменьшение энергетической уязвимости; (4) уменьшение экономической уязвимости. Пожалуй, впервые со времен холодной войны цели помощи декларируются не как содействие, а как противодействие, причём в адрес конкретной страны, фактически переводя оказание помощи в политическую плоскость.

Таким образом, несмотря на направленность политики президента Дональда Трампа на сокращение объёмов международной помощи, формируются новые направления, которые потребуют дополнительного финансирования, что может быть получено за счёт сокращения действующих программ помощи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Созданная в середине прошлого века с активным участием США система международной помощи развитию переживает период переосмысления. Роль США как страны, предоставляющей её наибольшие объёмы, в этом процессе нельзя недооценивать. История формирования американских подходов к оказанию такой помощи и история развития институтов в этой сфере, показывает, что с течением времени стало усиливаться восприятие помощи не как акта благотворительности, имеющего целью содействие странам в ликвидации последствий войн, природных или иных ката-

строф или конфликтов, а как более прагматичного взаимодействия между страной донором и получателями помощи.

Модель оказания помощи всё более принимает форму инвестиций. Развитие инвестиционной модели ведёт за собой изменение организационной формы оказания помощи. От отношений донор-реципиент происходит переход к партнёрству страны-донора и страны-получателя. Кроме этого во взаимоотношениях США как страны-донора со странами – получателями помощи на первый план стали выдвигаться цели поддержки лояльных США режимов, продвижение либеральной рыночной идеологии и обеспечение политического и идеологического противостояния альтернативным подходам, олицетворяемыми «новыми донорами». В целом это позволяет говорить о направленности на расширение коммерциализации и политизации международной помощи со стороны США.

Процессы обновления подходов к международной помощи происходят на фоне проблем, с которыми столкнулась система американской помощи развитию.

Кризисные явления в современной системе помощи США, как и в системе официальной международной помощи развитию, в целом выражаются в низкой результативности оказываемой помощи, расширении более эффективной частной помощи и частом нежелании получателей помощи проводить либеральные реформы.

Позиция президента Дональда Трампа существенно отличается от позиций предыдущих президентов США, при этом в целом отражая сложившееся общественное недовольство состоянием системы международной помощи. В то же время пока добиться значительного сокращения объемов помощи не удастся из-за противодействия консолидированных сил демократов и республиканцев в Конгрессе США, поддерживаемых мнением значительной части политических элит.

Последствия прагматизации целей предоставления помощи, её коммерциализации и политизации проявятся позже. Инерционность институтов и процедур оказания помощи тормозят предлагаемые изменения, но, вряд ли смогут их полностью остановить. Сам процесс реформирования может занять длительное время. Однако уже сегодня очевидно, что имевшая многие годы тенденция разделения стран – получателей помощи на «любимчиков» и «изгоев» может только обостриться и усилить дисбалансы мирового экономического развития и затруднит достижение заявленных ООН целей устойчивого развития, в том числе цели №10, «Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними».

ИСТОЧНИКИ

[1] 72 сессия, 3-е пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН, 19 сентября 2017 года Нью-Йорк A/72/PV.3. Available at: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/72/PV.3> (accessed 10.08.2019).

[2] 73 сессия, 6-е пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН, 25 октября 2018 года Нью-Йорк A/73/PV.6. Available at: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/73/PV.6> (accessed 10.08.2019).

- [3] Better Utilization of Investments Leading to Development (BUILD) Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463> (accessed 10.08.2019).
- [4] Countering Malign Kremlin Influence (CMKI) Development Framework 2019. USAID. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/CMKI_Development_Framework.pdf (accessed 15.08.2019).
- [5] DiJulio B., Firth J., Brodie M., Data Note: Americans' Views on the U.S. Role in Global Health 2015. Kaiser Family Foundation Available at: <https://www.kff.org/global-health-policy/poll-finding/data-note-americans-views-on-the-u-s-role-in-global-health/> (accessed 10.08.2019).
- [6] Executive Order 13781 of March 13, 2017 Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch Available at: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2017/M-17-22.pdf> (accessed 15.08.2019).
- [7] Foreign aid transparency and accountability act of 2016 Public Law 114-191 – July 15, 2016 Available at: <https://uscode.house.gov/statutes/pl/114/191.pdf> (accessed 10.08.2019).
- [8] Foreign Assistance Act of 1961 Available at: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Assistance%20Act%20of%201961.pdf> (accessed 18.08.2019).
- [9] Johnson L., Special Message to the Congress on Foreign Aid. 1964. The American Precedency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/239584> (accessed 15.08.2019).
- [10] Johnson L., Special Message to the Congress on Foreign Aid. 1965. The American Precedency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/241895> (accessed 15.08.2019).
- [11] Johnson L., Special Message to the Congress on Foreign Aid. 1966. The American Precedency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/238983> (accessed 15.08.2019).
- [12] Johnson L., Special Message to the Congress on Foreign Aid. 1967. The American Precedency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/237369> (accessed 10.08.2019).
- [13] Joint strategic plan. FY 2018 - 2022. U.S. Department of State U.S. Agency for International Development. February 2018. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed 18.08.2019).
- [14] Kennedy J., Special Message to the Congress on Foreign Aid. 1961. The American Precedency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/236184> (accessed 15.08.2019).
- [15] Konyndyk J., Huang C. A. 2017. Practical Vision for US Development Reform. Center for Global Development. P. 24.
- [16] Mulvaney M., Memorandum for heads of federal departments and agencies. Executive office of the president office of management and budget 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/M-18-04-Final.pdf> (accessed 15.08.2019).
- [17] OECD Database. «Development», Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] Available at: <https://stats.oecd.org/> (accessed 10.08.2019).
- [18] OECD Database. Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind. Organization for Economic Co-operation and Development. 2018. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2018_dcr-2018-en (accessed 10.08.2019).
- [19] Presidential Memorandum Regarding the Hiring Freeze. Issued on: January 23, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-hiring-freeze/> (accessed 15.08.2019).
- [20] Ramo J. C. 2004. The Beijing Consensus. London. The Foreign Policy Centre. Available at: <http://www.chinaelections.org/uploadfile/200909/20090918021638239.pdf> (accessed 18.08.2019).

[21] Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1948-1961 National Archives. Available at: <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/469.html> (accessed 18.08.2019).

[22] Remarks by National Security Advisor, Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy. December 13, 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassadorjohn-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/> (accessed 15.08.2019).

[23] Roberts J., Schaefer B. 2017. An Overhaul of America's Foreign Assistance Programs Is Long Overdue. The Heritage Foundation, September 19, 2017, Available at: <https://www.heritage.org/sites/default/files/2017-09/BG3247.pdf> (accessed 10.08.2019).

[24] Rose, S. 2018. Linking US Foreign Aid to UN Votes: What Are the Implications? Center for Global Development. Available at: https://www.cgdev.org/sites/default/files/linking-us-foreign-aid-un-votes-what-are-implications_0.pdf (accessed 15.08.2019).

[25] Saldinger A., Congress again rejects steep cuts to US foreign assistance in new budget 2018 Devex. Available at: <https://www.devex.com/news/congress-again-rejects-steep-cuts-to-us-foreign-assistance-in-new-budget-92403> (accessed 10.08.2019).

[26] Statistical Abstract of the United States. Paid Civilian Employment in the Federal Government, by Agency. Available at: http://www.census.gov/library/publications/time-series/statistical_abstracts.html (accessed 18.08.2019).

[27] The BUILD Act. OPIC. 2018. Available at: <https://www.opic.gov/build-act/overview> (accessed 10.08.2019).

[28] The Journey To Self-Reliance. Country Roadmaps. USAID Available at: <https://selfreliance.usaid.gov/> (accessed 18.08.2019).

[29] The Journey to Self-Reliance. Helping Countries to Solve Their Own Development Challenges. USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/node/286866> (accessed 18.08.2019).

[30] The U.S. Agency for International Development (USAID) and Department of State Strategic Plan for Fiscal Years 2014 to 2017. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (accessed 18.08.2019).

[31] Tremann C. 2018. The new US Africa strategy is not about Africa. It's about China. *The Interpreter*. Available at: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/new-us-africa-strategy-not-about-africa-it-s-about-china> (accessed 10.08.2019).

[32] Trump Administration Orders Freeze on Congressionally-Approved Foreign Aid Available at: <https://www.voanews.com/usa/us-politics/trump-administration-orders-freeze-congressionally-approved-foreign-aid> (accessed 18.08.2019).

[33] U.S. Agency for International Development Administrator Mark Green Panel Discussion on the Launch of USAID's New Private Sector Engagement Policy 2018 USAID Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/dec-12-2018-administrator-green-panel-launch-private-sector-engagement-policy> (accessed 10.08.2019).

[34] White Paper on U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century. 2004. Bureau for Policy and Program Coordination, US Agency for International Development. Available at: <https://gurney.itweb.ucf.edu/ForAidWhtPap.pdf> (accessed 15.08.2019).

[35] Wong E., U.S. Orders Freeze of Foreign Aid, Bypassing Congress The New York Times Available at: <https://www.nytimes.com/2019/08/07/us/politics/foreign-aid-freeze-congress.html> (accessed 18.08.2019).

[36] The U.S. Agency for International Development (USAID) and Department of State Strategic Plan for Fiscal Years 2014 to 2017. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (accessed: 10.08.2019).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барановский В. Г., Квашнин Ю. Д., Тоганова Н. В. 2018. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт. М.: ИМЭМО. С. 248.

Бартенев В. И. 2019. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto. *Вестник МГИМО-Университета*. Т. 63. № 6. С. 110-140.

Бартенев В.И. 2016. Борьба с терроризмом в формате 3D: опыт американской программы помощи "Транссахарское контртеррористическое партнерство". *США * Канада: экономика, политика, культура*. № 1. С. 23-40.

Давыдов А. 2018. Зарубежная помощь США: гуманитарная помощь в конфликтных зонах (часть 1). *Пути к миру и безопасности*, №1(54) Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. Под редакцией Е.А. Степановой. С. 249-264.

Давыдов А. 2018. Зарубежная помощь США: помощь развитию как инструмент внешней политики (Часть 2). *Пути к миру и безопасности*, № 2(55), С. 9-21.

Урнов А. Ю. 2019. Новая африканская стратегия администрации Д. Трампа. *Азия и Африка сегодня*. № 5. С. 6-13.

REFERENCES

Alvarez L. Boussalis C., Merolla J.L., Peiffer C.A. 2018. Love thy neighbour: Social identity and public support for humanitarian aid. *Development Policy Review*. Vol. 36. P. 0935-0953.

Baranovskiy V. G., Kvashnin YU. D., Toganova N. V. 2018. Sodeystviye mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument vneshney politiki: zarubezhnyyopyt. M.: IMEMO. S. 248.

Bartenev V. I. 2019. Blokirovaniye pomoshchi kak element vneshnepoliticheskogo instrumentariya SSHA: de jure i de facto. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol. 63.No. 6.S. 110-140.

Bartenev V.I. 2016. Counter Terrorism in 3D: the Case of the Government Funded Trans-Sahara Counterterrorism Partnership. No. 1. P. 23-40. Brainard L. 2006. Organizing Foreign Assistance to Meet Twenty-First Century Challenges. Security by other means: foreign assistance, global poverty, and American leadership. Washington, DC: The Brookings Institution. P. 33-66.

Brown S., Grävingholt J. 2016. The securitization of foreign aid. Palgrave Macmillan UK. P. 237-255.

Callaway R. L., Matthews E. G. 2016. Strategic US foreign assistance: the battle between human rights and national security. Routledge.P. 236.

Davydov A. 2018. Zarubezhnayapomoshch' SSHA: humanitarnayapomoshch' v konfliktnykhzonakh (chast' 1). Puti k miru i bezopasnosti, No. 1(54) Spetsvypusk: Gumanitarnyyevyzov, humanitarnoyereagirovaniye i zashchitagrazhdanskogonaseleniya v voorzhennykhkonfliktakh. PodredaktsiyeyYe.A. Stepanovoy, S. 249-264.

Davydov A. 2018. Zarubezhnayapomoshch' SSHA: pomoshch' razvitiyukak instrument vneshnepolitiki (Chast' 2). Puti kmiruibezopasnosti, No. 2(55), S. 9-21.

Easterly W. 2007. Was development assistance a mistake? *American Economic Review*. Vol. 97. No. 2. P. 328-332.

Easterly W. 2008. Reinventing foreign aid. The MIT Press. P. 584.

Harris B., Gramer R., Tamkin E. 2017. The end of foreign aid as we know it. *Foreign Policy*. Vol. 24.

- Hogan M. J. 1989. The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge University Press. P. 500.
- Ingram G. 2016. Aid effectiveness: Reform in the new administration and Congress. Brookings Global Working Paper Series. P. 86.
- Jakupec V. 2018. Development Aid--Populism and the End of the Neoliberal Agenda. Springer International Publishing. P. 85.
- Karol D. 2018. Elite Opinion and Institutional Policy Conflict in the United States: The Case of Foreign Aid. Meeting of the National Capital Area Political Science Association American Politics Workshop. American University, Washington, D.C. P. 32.
- Kilby P. 2017. China and the United States as Aid Donors: Past and future trajectories. Honolulu, HI: East-West Center. P. 69.
- Konyndyk J., Huang C. A. 2017. Practical Vision for U.S. Development Reform. Center for Global Development. P. 24.
- Kunz D. B. 1997. The Marshall Plan reconsidered: a complex of motives. *Foreign Affairs*. Vol. 76. No. 3. P. 162-170.
- Lawson M. L., Morgenstern E.M. 2019. Foreign aid: An introduction to US programs and policy. – Library of Congress Washington DC Congressional Research Service.
- Quadir F. 2013. Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*. Vol. 34. No. 2. PP. 321-338.
- Tarnoff C., Nowels L. 2005. Foreign aid: An introductory review of U.S. programs and policy. Library of Congress Washington DC Congressional Research Service. P. 37.
- Trump D. J. 2017. National security strategy of the United States of America. Executive Office of The President Washington DC . P. 68.
- Urnov A. YU. 2019. Novaya afrikanskaya strategiya administratsii D. Trampa. *Aziya I Afrika segodnya*. No. 5.S. 6-13.
- Westcott N. 2019. The Trump Administration's Africa policy. *African Affairs*. P. 1-13.
- Williamson, J. 2002. Did the Washington Consensus Fail? Outline of Remarks at CSIS. Washington DC: Institute for International Economics.
- Woods N. 2008. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International affairs*. Vol. 84. No. 6. P. 1205-1221.

Информация об авторе / Information about the Author

БЕЛЕЦКАЯ Мария Юрьевна, кандидат экономических наук, младший научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

Maria Yu. BELETSKAYA, Cand. sci. (Economics), Junior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.