

УДК 327.81; 339.96

DOI: 10.31857/S268667300012344-8

Система иностранной экономической помощи США: от Трумэна до Трампа*

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: mybeleetskaya@gmail.com

Статья поступила в редакцию 27.08.2020.

Резюме. В работе рассматривается эволюция системы иностранной экономической помощи США после окончания Второй мировой войны, включая президентство Дональда Трампа. Даны характеристики масштабов и страновой направленности. США остаются лидером по предоставлению экономической помощи. Максимальные её объёмы оказывались в послевоенный период по плану Маршала. В последующие годы они колебались из-за внешних и внутренних причин, экономической и политической ситуации в мире и в США. Сразу после окончания Второй мировой войны сложилась идеологическая концепция помощи, основывающаяся на идеях особой роли и лидерства США и противодействия коммунистическому влиянию. Концепция противодействия коммунистическому влиянию после окончания холодной войны трансформировалась в противодействие терроризму, а впоследствии была дополнена идеей противодействия отдельным странам. В то же время концепция особой роли и лидерства США в мировых делах сохранилась. Институциональные основы современной системы иностранной помощи были заложены в период президентства Кеннеди, когда был принят закон «О международной помощи» (действующий до настоящего времени с многочисленными изменениями и поправками) и было создано Агентство по международному развитию США. В то же время постоянно звучала критика системы иностранной помощи, её фрагментарности, сложности и непрозрачности. В период президентства Обамы были приняты нормативные решения, направленные на повышение её эффективности и прозрачности, однако действовать они начали в период президентства Трампа. Сделан вывод об инерционности системы иностранной помощи, связанной с процедурами бюджетного процесса, воздействием групп влияния, сложностями быстрого прекращения долгосрочных программ или переключения на другие направления.

Ключевые слова: содействие международному развитию, международная помощь, иностранная экономическая помощь, Агентство по международному развитию США, Международная финансовая корпорация развития, Гарри Трумэн, Дональд Трамп

* Статья первая. Вторая статья на эту тему будет опубликована в следующем номере журнала. – Ред.

Для цитирования: Белецкая М.Ю. Система иностранной экономической помощи США: от Трумэна до Трампа. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2020; 50(11): 97-116. DOI: 10.31857/S268667300012344-8

The U.S. Foreign Economic Aid System: from Truman to Trump

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 27.08.2020.

Abstract. This paper examines the evolution of the U.S. foreign economic aid system from the end of World War II up to and including the presidency of Donald Trump. It describes the scope of assistance and which countries were focused on. The United States has been and still remains the leader in providing economic aid. The maximum amount of aid was provided in the post-war period as part of the implementation of the Marshall Plan. In subsequent years, the amount of aid fluctuated in number due to external and internal reasons, the economic and political situation in the world and in the United States. Immediately after the end of World War II, an ideological concept of aid was formed, based on the ideas of a special role and leadership of the United States in countering communist influence. After the end of the Cold War, the idea of countering communist influence transformed into the idea of countering terrorism, and later was supplemented by the idea of countering a number of individual countries. At the same time, the idea of a special role and leadership of the United States in world affairs was preserved. The institutional foundations of the modern system of foreign aid were laid out during the Kennedy presidency, when the Foreign Assistance Act was passed (which is still in effect with numerous changes and amendments), and the U.S. Agency for International Development was created. At the same time, criticism of the foreign aid system, its fragmentation, complexity and lack of transparency was constantly heard. Regulatory decisions were made during Obama presidency to improve aid efficiency and transparency, but these decisions began to take effect only during the Trump presidency. The conclusion is drawn about the inertia of the foreign aid system associated with the procedures of the budgetary process, impact of influence groups, and difficulties of quickly terminating long-term aid programs or switching aid to other directions.

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

For citation: Beletskaya M. Yu., The U.S. Foreign Economic Aid System: From Truman to Trump. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2020; 50(11): 97-116 (In Russ.). DOI: 10.31857/S268667300012344-8

ВВЕДЕНИЕ

Международная экономическая помощь представляет собой многогранное явление в мировой экономической политике, значительна её роль в реализации внешнеполитических целей и задач стран доноров. США пока сохраняют лидерские позиции по объёмам экономической помощи. В 2019 г. по данным ОЭСР, объём официальной помощи развитию (ОПР) составил около 34 млрд долл., что соответствует 0,16% валового национального дохода [15]. Доля США в общемировом объёме ОПР имеет тенденцию к сокращению. В начале 1960-х годов она доходила почти до 60%, то в последующие годы сокращалась и в 2008–2017 гг. составляла от 14 до 19%¹.

В то же время, как отмечается в работе американского исследователя Майкла Холма, в последние годы возрастает интерес к рассмотрению иностранной помощи как индикатора понимания внешней политики США [4]. Действительно, иностранная помощь представляет собой результат взаимодействия идеологии, экономики, политики, общественного мнения и даёт представление о тех приоритетах, которые выстраиваются в ходе противоборства носителей разных идей. С другой стороны, необходимо учитывать определённую инерционность иностранной помощи, которая определяется ранее взятыми обязательствами и продолжающимися проектами, порядком подготовки и исполнения бюджета, бюрократическими процедурами.

В целом определение объёмов, форматов и направленности помощи основывается на трёх аргументах: гуманитарных мотиваций, экономических выгод и потребностей национальной безопасности. Соотношение этих аргументов подвижно и изменяется в зависимости от складывающейся ситуации и видения перспектив развития международных отношений со странами – получателями помощи.

Различные аспекты иностранной помощи США являются предметом рассмотрения большого числа научных публикаций, в том числе американских авторов. Кроме монографий и научных статей вопросам помощи посвящены публикации Агентства по международному развитию США, информация, представленная на сайте агентства и на других правительственных сайтах, а также работы Исследовательской службы Конгресса при Библиотеке Конгресса США. Научная литература на русском языке в последние годы также активно обращается к теме иностранной помощи. В публикациях в основном раскрываются внешнеполитические аспекты предоставления США международной помощи. В недавно вышедшей монографии ИМЭМО РАН «Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт» [Барановский В.Г., Квашнин Ю.Д., Тоганова Н.В., 2018] специальный раздел посвящён США.

¹ Расчёты автора на основе [14].

Современные аспекты помощи рассматриваются в работах Давыдова А.А., Бартенева В.И. и других авторов.

Данная статья посвящена вопросам организации экономической иностранной помощи США, развитию её институциональной структуры, параметрам изменения объемов и страновой направленности. В первой части внимание уделено становлению системы иностранной помощи США, её идеологических принципов в период президентства Трумэна, Эйзенхауэра и Кеннеди. Поиск форматов экономической помощи и их институционализация в конечном счёте выразились в том, что был принят закон «О международной помощи», действующий и сегодня, правда, с многочисленными изменениями и поправками. Показаны различные подходы к помощи, связанные с изменениями внешних условий и идеологических установок находящихся у власти президентов. Завершается данная часть работы периодом президентства Рейгана.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИНОСТРАННОЙ ПОМОЩИ

Иностранная помощь США имеет длительную историю. Предтечей формирования масштабной системы стала реализация программы ленд-лиза в период Второй мировой войны. Закон «О ленд-лизе» был инициирован в декабре 1940 г. президентом Франклином Рузвельтом. В марте 1941 г. закон «Об обеспечении защиты Соединённых Штатов», или закон «О ленд-лизе», был подписан. Во время обсуждения закона в Конгрессе в качестве аргумента в пользу того, что его следует принять, высказывалась мысль о том, что его вклад в победу над Германией должен обеспечить свободный рыночный обмен, необходимый в глобальном масштабе для поддержания американского образа жизни [Sinclair M., 2019]. В общей сложности за 1941–1945 гг. объём поставок товаров и услуг союзным государствам составил около 48,4 млрд долл. [Gropman A., 1997], из которых большую часть получили Великобритания (более 30 млрд долл.) и СССР (11,3 млрд долл.) [Бутенина Н.В., 2004]. Такие объёмы поставок потребовали создания организационных структур и системы логистики. В то же время, как отмечается в книге Дэвида Койла [Coyle D.C., 1957], выделить военную и гражданскую составляющие поставок по ленд-лизу практически невозможно.

Уже в начале Второй мировой войны в Великобритании и США возникали идеи о послевоенном восстановлении экономики регионов, освобождённых после оккупации стран «оси» (Германии, Италии, Японии). В результате по указанию президента Рузвельта в структуре Госдепартамента в 1942 г. был создан Отдел международной помощи и восстановительной деятельности (*Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations*) [Fox G., 1950], одной из задач которого стала подготовка создания международной структуры по оказанию помощи – Управления Объ-

единённых Наций по оказанию помощи и восстановлению (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*)². Соглашение о создании организации было подписано 44 странами в Вашингтоне в ноябре 1943 г. Руководство осуществлялось генеральным директором (бывшим губернатором Нью-Йорка Гербертом Леманом, который возглавлял организацию с января 1944 по март 1946 г.) и Центральным комитетом из представителей США, Великобритании, СССР и Китая. Хотя эта организация была практически первой международной структурой будущей ООН, финансирование (2,6 млрд из 3,6 млрд долл.) [Plesch D., 2010] и операционная деятельность во многом осуществлялись США. Практически сразу высказывались мнения, что, несмотря на международный статус организации, её деятельность во многом контролируется США и Великобританией. Нарастание противоречий и отстаивание различных интересов в послевоенный период, прежде всего в странах Западной и Восточной Европы, привело в 1946 г. к тому, что было принято решение прекратить деятельность организации, которая фактически завершилась в 1947 г. [Reinisch J., 2011]. В послевоенный период оказание помощи, продовольственной и иной, продолжало осуществляться в форматах так называемой временной помощи. Каждый послевоенный год принимался как минимум один акт об иностранной помощи [Cardozo M.H., 1952]. Так, Великобритания в 1946 г. получила кредит 3,75 млрд долл. по ставке 2%. С 1945 по апрель 1948 г. (когда был принят план Маршалла) было предоставлено 6,7 млрд долл. грантов и 8,5 млрд долл. кредитов [Coyle D.C., 1957]

Военный период способствовал становлению идеологических принципов, которые далее развились при формировании системы зарубежной помощи. Во-первых, были отодвинуты идеи изоляционизма, популярные после Первой мировой войны. Стало понятно, что в современном мире невозможно обеспечить процветание страны без нормального мирового рынка и стабильности в других странах. Во-вторых, наращивание экономической, военной и политической мощи США в период Второй мировой войны³ привели к возникновению идей о собственной исключительности, «всемирной миссии», которые находили воплощение в ряде инициатив и действий.

Эту идеологическую линию в полной мере продолжил Гарри Трумэн, в период президентства которого постоянно принимались решения об оказании помощи и формировались разнообразные институты для решения этой задачи.

Знаковым событием для формирования системы помощи США было предоставление в 1947 г. Греции и Турции 400 млн долл. на экономическую и военную поддержку. Великобритания, которая традиционно оказывала содействие Гре-

² В этот период (с 1942 года) под термином «Объединённые Нации» понимались страны анти-гитлеровской коалиции.

³ К концу Второй мировой войны валовой национальный продукт США составлял около половины мирового. [Gropman A., 1997]. Производство промышленной продукции в 1946–1949 гг. превышало половину мирового. См. [21].

ции, в конце февраля 1947 г. сообщила США, что, несмотря на полученный кредит, правительство Великобритании фактически находится в состоянии банкротства и не сможет помочь Греции. Всё это происходило на фоне расширения влияния просоветских левых сил в этих странах. Речь президента Трумэна в Конгрессе о предоставлении помощи этим двум странам стала известна как «доктрина Трумэна», которая декларировала политику по сдерживанию коммунистического влияния, идею лидерства США, их ответственности и необходимости оказывать экономическую и военную помощь для поддержки свободных народов [19]. При этом, как отмечается современными исследователями, представление Трумэна об имеющихся угрозах было преувеличено или даже сфабриковано [Sinclair M., 2019].

Буквально сразу после вступления в силу закона о помощи Греции и Турции, в июне 1947 г., государственный секретарь США Джордж Маршалл выступил в Гарвардском университете с речью о подготовке плана экономического восстановления Европы. Он продекларировал, что цель инициативы - обеспечить нормальную работу экономики, она направлена не против какой-либо страны или доктрины, а против голода, бедности, отчаяния и хаоса [Hofstadter R., 2012]⁴. Эта инициатива встретила значительный интерес у европейских стран.

Что касается СССР, который также был заинтересован в кредитах для восстановления экономики, после рассмотрения предложения об участии в плане Маршалла, оно было отвергнуто, так как сопровождалось многочисленными условиями и требованиями контроля за экономикой страны. В частности, выдвигалось условие о поставках из СССР большого количества сырья в Западную Европу, что усложнило бы и задержало восстановление советской экономики [Williams W. A., 1988]. На фоне этого СССР в жёсткой форме не рекомендовал европейским странам советского блока участие в этом плане.

Следует отметить, что формирование идей о масштабном плане помощи сопровождалось серьёзным спадом экономики после двузначного роста ВВП в 1941–1943 годах. Окончание войны и урезание бюджетных расходов в 1945 г. привели к сокращению ВВП на 1%. В 1946 г. спад составил уже 11,6%, в 1947 г. замедлился до 1,1% [2]. В этих условиях вопрос о расширении сбыта

⁴Как отмечено в данном издании, предложение о программе помощи Европе было разработано главным образом Динотом Ачесоном, в тот период заместителем государственного секретаря. Сам план также был впервые представлен Ачесоном во время выступления в Кливленде, штат Миссисипи, 8 мая 1947 года. Предусматривалось выступление президента Трумэна, но в силу ряда причин он не смог прибыть и произнести эту речь, и Ачесон заменил его. Это выступление вызвало большой интерес в Европе, но, поскольку речь была произнесена заместителем госсекретаря, а не президентом, она получила относительно мало внимания в США. Через месяц госсекретарь Маршалл вновь представил план, на этот раз в Гарвардском университете. Эта речь получила широкую известность и стала символом идеи американской помощи.

американской продукции, в том числе аграрного сектора, стоял очень остро⁵.

В 1948 г. был принят закон «Об экономическом сотрудничестве» (*Economic Cooperation Act of 1948*) и создано Управление экономического сотрудничества (*Economic Cooperation Administration*) [17]. В июле 1947 г., ещё до того, как был принят закон о плане Маршалла, 16-ю европейскими странами образовали Комитет Европейского экономического сотрудничества (*Committee of European Economic Cooperation, CEEC*), а после начала реализации плана в апреле 1948 г. была создана Организация европейского экономического сотрудничества (*Organisation for European Economic Cooperation*). Эта структура впоследствии была преобразована в Организацию экономического сотрудничества и развития [Van Meerhaeghe M.A., 2013]. Многие авторы полагают, что эти действия резко активизировали интеграционные процессы в экономике Западной Европы, что в конечном счёте привело к образованию в 1957 г. Европейского экономического сообщества⁶ [Schain M., 2001].

За первый год (1948–1949) на программу восстановления европейской экономики было выделено около 5 млрд долл. За весь период (1948–1952) помощь по плану Маршалла составила 12,8 млрд долл. Великобритания получила 3,8 млрд долл.; Франция – 2,7; Италия – 1,5; Западная Германия – 1,4; Нидерланды – 0,98; Греция – 0,7; Австрия – 0,68; меньшие объёмы средств получил ряд других европейских стран [Van Meerhaeghe M.A. 2013].

При этом в структуре помощи около четверти составляло продовольствие, корма и удобрения, что отвечало интересам американского аграрного лобби [Hjertholm P., White H., 2000].

Официальная оценка реализации плана Маршалла была очень позитивной [De Long J.B., Eichengreen B., 1991]. Однако следует отметить, что экономическая помощь оказывалась европейским странам в основном уже индустриально развитым, но опустошённым войной. В этих странах существовали экономические институты, они обладали квалифицированным персоналом, способным воспользоваться предоставляемой помощью. Такие особенности стран – получателей помощи во многом определили успешность реализации плана.

Если собственно экономические аспекты проведения плана Маршалла для участвовавших европейских стран оцениваются большинством исследователей положительно, такого однозначного мнения нельзя высказать о его политических последствиях. Часть западных авторов отстаивает позицию о том, что именно план Маршалла стал своего рода «водоразделом» между странами «за-

⁵ Только в период Корейской войны темпы роста экономики США увеличились до 8,7% в 1950 г.; 8,0% – в 1951 г.; 4,1% – в 1952 г.; 4,7% – в 1953 г.

⁶ Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) – региональное интеграционное объединение 12 европейских государств, существовавшее с 1957 по 1993 г. В 1993 г. после создания Европейского союза ЕЭС было переименовано в Европейское сообщество.

пада» и «востока», дал импульс созданию «блоковой» системы и фактически послужил импульсом к холодной войне [Trachtenberg M., 2005; Maier C.S., 2005]. На начало реализации плана Маршалла пришлось избрание Трумэна на президентский пост. Знаковой и известной стала его инаугурационная речь, с которой он выступил 20 января 1949 г. Первая половина выступления была посвящена противопоставлению демократии и ложной философии коммунизма, а во второй – сформулированы четыре направления деятельности, на которые будет обращено особое внимание. Первые три направления касались поддержки ООН, продолжения программ восстановления мировой экономики (плана Маршалла) и подготовки соглашения о создании НАТО. Четвёртое направление, или, как его называют, «четвёртый пункт», содержало достаточно пространную идею о необходимости предоставлять техническую помощь. В частности, Трумэн заявил: «В-четвёртых, мы должны приступить к новой смелой программе, по использованию достижений нашего научного и производственного прогресса для улучшения и роста совершенствования и развития слаборазвитых регионов. ... Соединённые Штаты первенствуют среди стран в развитии производственных и научных методов. Материальные ресурсы, которые мы можем позволить себе выделить в помощь этим людям, ограничены. Но неисчислимые ресурсы наших технических знаний постоянно растут-и неистощимы. ... Наша цель - помочь свободным народам мира самостоятельно производить больше продуктов питания, одежды, больше строительных материалов, больше техники, облегчающей тяготы жизни» [18]. Завершая свою речь, Трумэн сказал, что события привели американскую демократию к новым возможностям и обязанностям, подтвердив, тем самым, мессианскую линию действий в отношении других стран.

Кроме реализации плана Маршалла как локального и ограниченного во времени проекта, была выдвинута идея технической помощи именно для стран с не очень высоким уровнем экономического развития. Поскольку такие страны рассматривались как потенциал для расширения коммунистического влияния, то фактически в этом выступлении был заложен посыл о создании системы помощи как инструмента укрепления проамериканской ориентации стран, а в случае необходимости корректировки их политики в сторону более дружественной к США и противодействующей коммунистическому влиянию. С этого момента политика помощи как политика противодействия коммунистическому влиянию становится одной из основных идей при взаимодействии с развивающимися странами. С учётом впечатляющей риторики выступления некоторые исследователи считают, что именно это инаугурационное выступление географически расширило процессы «холодной войны», а инициатором борьбы двух «сверхдержав» на периферии послевоенной международной системы стали Соединённые Штаты [Глазунова Е.Н., 2008]. Следует отметить, что в 1950–1952 гг. в несколько раз увеличались объёмы военной помощи на фоне сокращения помощи в экономической сфере.

Идеи новой организации нашли своё воплощение в изменении институциональной системы. В 1950 г. была образована Администрация по техническому сотрудничеству, в функции которой входило оказание технической помощи слаборазвитым странам для поддержания политической стабильности и дальнейшего экономического и социального прогресса. Предоставления только технической помощи оказалось недостаточным. Уже в 1951 г. создаётся Агентство взаимного обеспечения безопасности для, как это было продекларировано, оказания военной, экономической и технической помощи дружественным государствам в интересах международного мира и безопасности.

Подводя итоги президентства Трумэна в том, что касается иностранной помощи, можно указать, что именно в этот период происходили интенсивные процессы поиска форматов и инструментов помощи. Этот период был также уникальным по масштабам помощи, измеряемой десятками миллиардов долларов, в том числе из-за реализации плана Маршалла. За 1946–1952 гг. общий объём экономической помощи составил более 31 млрд долл. в текущих ценах, или в ценах 2017 г. – 268 млрд долл. [1]. Одновременно сложилась и идеология помощи как инструмента сдерживания коммунистического влияния.

Президент Эйзенхауэр произнёс свою инаугурационную речь 20 января 1953 г. Следует отметить, что, как и у Трумэна, в этой речи практически ничего не прозвучало о внутренней политике. Всё было сфокусировано на вопросах международного устройства, взаимозависимости стран современного мира и на том, что судьба возложила на США ответственность быть лидером свободного мира. Применительно к помощи в речи была названа достаточно чётко выраженная мысль о своего рода обмене помощи странам на участие в защите свободы [3].

Уже в конце президентства Трумэна стало очевидно, что сложившаяся в начале 1950-х годов система иностранной помощи США представляет собой «лабиринт» решений, хаотичное законодательство, в том числе связанное с недоверием законодателей к исполнительной власти [Cardozo М.Н. 1952].

В результате в 1953 г. была проведена реорганизации и объединение функций всех ранее созданных институтов помощи⁷ в одну структуру – Администрацию пограничным операциям (независимое агентство) – для централизации операций, контроля и управления всеми программами внешней экономической и технической помощи, а также для координации мероприятий по обеспечению безопасности. Она предоставляла военную, экономическую и техническую помощь дружественным странам.

⁷ Программы помощи реализовывались также созданным ещё в 1942 г. Институтом межамериканских отношений. Его функции были переданы в Администрацию пограничным операциям.

Но уже через непродолжительное время, в 1955 г., Администрация по заграничным операциям ликвидируется и создаётся Администрация международного сотрудничества (в составе Государственного департамента), в ведении которой находится координация всех операций по оказанию иностранной помощи и осуществление всех невоенных программ, связанных с безопасностью.

Однако в ходе президентства Эйзенхауэра произошло серьёзное изменение вектора помощи. В первые годы бизнес выдвигал лозунг «торговля вместо помощи», который находил отклик в президентской администрации. Однако усиление стран советского блока, изменение ситуации в мире после войны в Корее стало приводить к необходимости более эффективно использовать ограниченные ресурсы. Расширение помощи военной и экономической стало рассматриваться как альтернатива дорогостоящему наращиванию прямого военного противостояния [Tama J., 2010]. Стала меняться география помощи. Если раньше она главным образом направлялась в страны Европы, то особенно после 1954 г. всё больше расширялось направление экономической помощи развивающимся страны [Kaufman B.I., 1982]. Одновременно помощь стала шире использоваться как инструмент сопровождения текущей внешней политики. Так, нарастание напряжённости на Ближнем Востоке и в Восточной Азии определило увеличение объёмов помощи отдельным странам этих регионов. Общий подход ко второй половине 1950-х годов сводился к формуле «торговля и помощь» [Kaufman B. I., 1982].

В развитие этого подхода в 1957 г. был создан Фонд займов развития (*Development Loan Fund*), цель которого - предоставление займов иностранным государствам, в основном для инвестиционных проектов, погашаемых в местной валюте заёмщика. Эта структура должна была оказывать кредитную поддержку проектам Администрации международного сотрудничества.

В целом в 1953–1960 гг. экономическая помощь составила около 21 млрд долл. в текущих ценах, или 144 млрд долл. в ценах 2017 года. Период президентства Эйзенхауэра характерен также милитаризацией помощи. Если при Трумэне военная помощь составила около одной трети экономической, то в 1953–1960 гг. уже 80%. Основная часть экономической помощи оказывалась через Администрацию международного сотрудничества (в 1960 г. – 64%), участвовали также Министерство сельского хозяйства (33%) и Казначейство США (3%) [1].

После окончания корейской войны заметно увеличилась экономическая помощь Южной Корее, которая достигла максимальных значений в середине 1950-х и продолжалась до 1970-х годов.

НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ПОМОЩИ В ПЕРИОД ПРЕЗИДЕНТСТВА КЕННЕДИ

Ещё пребывая в Сенате, будущий президент Джон Кеннеди выдвигал инициативы в области иностранной помощи. Так, выступая там в марте 1958 г., он говорил о том, что внешняя политика Запада не отражает возможности и цели США и их союзников, а дрейфует в ответ на советские и китайские действия и инициативы. Критически важной страной выступает Индия, которая демонстрирует реальную альтернативу Китаю, но испытывает экономические затруднения. Кеннеди призвал к увеличению помощи Индии как со стороны США, так и через международные институты, и обратил внимание, что реализация таких программ могла бы стать моделью для других стран, включая Пакистан. В конечном счёте вопрос был поставлен так: или развивающиеся страны двигаются к прогрессу вместе с Западом, или они будут всё больше попадать под советское и китайское влияние [Rostow W.W., 1985]. Эти призывы привели к значительному увеличению экономической помощи Индии в 1960–1971 гг., общий объём которой составил около 43 млрд долл. в ценах 2017 года. Значительная помощь была также предоставлена Пакистану, за тот же период она составила около 18 млрд долл. в ценах 2017 года.

Инаугурационная речь Джона Кеннеди 20 января 1961 г. фокусировалась на мировых проблемах, он призвал к совместной борьбе против общих врагов человека: тирании, нищеты, болезней и самой войны⁸ [12].

Реализация идей обновлённых подходов к международной помощи не заставили себя долго ждать. Уже 1 марта президентом был учреждён Корпус мира – организация, направляющая добровольцев для осуществления гуманитарных миссий. Инициатива программы «Союз ради прогресса», предполагающая увеличение помощи и расширение сотрудничества со странами Латинской Америки, была объявлена 13 марта.

Наконец, 22 марта в Конгресс было направлено специальное послание об иностранной помощи в ключе объявленного ООН Десятилетия развития [11].

Послание начиналось с необходимости признать три факта: существующие программы помощи не соответствуют потребностям США и слаборазвитых стран на пороге 1960-х годов; экономический коллапс свободных, но менее развитых стран может иметь катастрофические последствия для национальной безопасности США; в 1960-е годы существует историческая возможность для масштабных усилий по экономической помощи со стороны развитых стран, направленной на обеспечение экономического роста в слабораз-

⁸ В этой речи была произнесена известная фраза «...не спрашивайте, что страна может сделать для вас, - спросите, что вы можете сделать для своей страны», после которой следовало обращение к другим странам: «...не спрашивайте, что Америка должна сделать для вас, - спросите, что все мы вместе можем сделать для свободы человека».

витых странах и приближения того времени, когда им не придётся зависеть от помощи.

Далее Кеннеди, признавая необходимость преемственности с ранее сделанными большими усилиями в международной помощи, подверг существующую систему резкой критике. Он охарактеризовал её 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 оказания помощи должна включать в себя новое единое агентство, использующее гибкий набор инструментов, которое привлекает наиболее компетентных и преданных своему делу карьерных служащих, и тщательно продуманную программу, разработанную с учётом потребностей и ресурсного потенциала каждой отдельной страны – получателя помощи. Она должна опираться на долгосрочное планирование и финансирование и ставить в приоритет предоставление на цели развития займов, подлежащих выплате в долларах США. Особое внимание следует уделять тем странам, которые в наибольшей степени хотят и могут мобилизовать свои собственные ресурсы. В новой системе должен быть реализован многосторонний подход, в котором программы и уровень обязательств призваны поощрять и дополнять более активные усилия других промышленно развитых стран. Программа помощи социально-экономическому развитию должна рассматриваться сама по себе и оцениваться в свете её жизненно важного и особого вклада в основные потребности США в области безопасности.

Принятый впоследствии закон «О международной помощи» (*Foreign Assistance Act*) [13] во многом закрепил эти принципы и наделил законодательную власть достаточно большими полномочиями в области направлений помощи и контроля её использования.

В нём было дано определение международной помощи как любой помощи, денежной или иной, безвозмездно или на льготной основе предоставляемой правительством США иностранному правительству или международной организации. Кроме поставок товаров в неё были включены гранты, займы, кредиты, гарантии, а также услуги в виде обучения, технической помощи, консультаций. Сама международная помощь была поделена на экономическую и военную.

Экономическая помощь была определена как международная помощь в реализации программ, имеющих цели развития или гуманитарные, причём программы помощи в целях развития должны быть направлены на обеспечение экономического прогресса и социально-политической стабильности в развивающихся странах, а программы гуманитарной помощи сосредоточены на смягчении чрезвычайных гуманитарных ситуаций, возникающих в результате стихийных и техногенных катастроф, а также различных конфликтов. Экономическая помощь включает в себя добровольные взносы США в многосторонние ор-

ганизации, невоенную помощь в области безопасности, а также программы гуманитарного и невоенного развития, финансируемые Министерством обороны США.

Военная помощь была определена как международная помощь в реализации программ, в первую очередь в интересах вооружённых сил страны – получателя. Военная помощь не включила в себя программы гуманитарного и невоенного развития, финансируемые Министерством обороны США, эти программы были отнесены к категории экономической помощи.

Поскольку и Администрация международного сотрудничества, и Фонд займов развития не отвечали новым требованиям, они были интегрированы в соответствии с принятым законом во вновь образованный институт экономической помощи – Агентство США по международному развитию (*United States Agency for International Development*). Это агентство, стало основным органом в этой сфере.

Несмотря на продолжающиеся дискуссии о целесообразности помощи, Кеннеди добился, прежде всего, возможности осуществлять долгосрочные программы помощи. В период его президентства общий объём помощи вырос более, чем на треть⁹. Решительная риторика в пользу поддержки развития слабо-развитых стран нашла отклик и у других развитых стран, что привело к росту их экономической помощи. В этот период усилились и международные институты содействия развитию, в частности Всемирный банк.

СИСТЕМА ПОМОЩИ ДО ОКОНЧАНИЯ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ

После убийства Кеннеди в ноябре 1963 г., администрация Линдона Джонсона в целом пыталась сохранить достигнутые объёмы помощи, корректируя направленность помощи в условиях изменения глобальных потребностей. В середине 1960-х годов в мире стала нарастать нехватка продовольствия на фоне быстрого роста населения. Помощь была переориентирована на повышение производительности в аграрном секторе и планирование семьи. Значительные продовольственные поставки были осуществлены в Индию, пострадавшую от обширной засухи. Приоритетом стало также образование и здравоохранение. В продолжение линии своего предшественника было расширено сотрудничество со странами Латинской Америки, Джонсон также настаивал на расширении помощи со стороны других развитых стран.

Полномасштабное начало участия США во вьетнамской войне в 1965 г. сопровождалось значительным увеличением экономической помощи Южному Вьетнаму. За 1965–1975 гг. только экономическая помощь составила более 27 млрд долл. в ценах 2017 года. После завершения войны окончательной побе-

⁹ В сопоставимых ценах 2017 года объём экономической помощи в 1961–1963 гг. превысил период 1958–1960 гг. на 43%.

дой коммунистического Северного Вьетнама в 1975 г. помощь была прекращена и возобновилась в символических объёмах с 1990 года.

Несмотря на сделанные ранее нововведения в своих специальных посланиях Конгрессу США по вопросам международной помощи, президент Линдон Джонсон в 1964–1968 гг. подчёркивал необходимость повышать эффективность помощи, реорганизовать Агентство по международному развитию и сократить численность его сотрудников. При этом отмечалось, что помощь на сдерживание распространения коммунистического влияния [7] [8] [9] [10]. Действительно, после своего создания в 1961 г. и до 1973 г. численность сотрудников Агентства США по международному развитию превышала 10 тыс. человек, а в 1968 г. достигла своего максимума в 18 тыс. человек [16].

Администрация Никсона, который стал президентом в 1969 г., несколько снизила объёмы экономической помощи, при этом, продолжая линию администрации Джонсона, увеличила долю средств, направляемых в международные организации (Всемирный банк, Межамериканский банк и Азиатский банк развития). Было принято решение о создании Корпорации частных зарубежных инвестиций, которая начала свою деятельность с 1971 г. и основной задачей которой было содействие американскому частному сектору в работе на развивающихся рынках путём предоставления займов, гарантий, поддержки проектов¹⁰.

В 1969 г. был создан Межамериканский фонд (*Inter-American Foundation*) [6] как независимое агентство в качестве экспериментальной альтернативы традиционной иностранной помощи, деятельность его началась с 1972 г. Цель фонда, который ориентирован на страны Латинской Америки и Карибского бассейна, заключается в поддержке частных и международных инициатив, выделении грантов и реализации проектов.

В 1973 г. в закон «О международной помощи» были внесены изменения, связанные с заменой технической помощи и кредитов на гранты и кредиты и гранты по конкретным направлениям, например, на развитие сельского хозяйства и образования. В целом в 1970-е годы произошла переориентация помощи на так называемые основные потребности, связанные с развитием образования, медицины.

Имеющиеся инициативы по осуществлению помощи были сильно ограничены нарастанием проблем в американской экономике. В 1971 г. США отказались от обеспечения доллара золотом. Мировая экономика также не оставалась стабильной – можно отметить глобальную нехватку зерна в 1972–1973 гг. и рост мировых цен на нефть в 4 раза в 1973–1974 гг. в результате эмбарго арабских стран на поставку нефти странам Запада, поддержавшим Израиль в военном конфликте с Египтом и Сирией. Уотергейтский скандал, приведший к отставке

¹⁰ В 2019 г. администрация Трампа провела реорганизацию, влив это независимое агентство в созданную в 2018 г. новую структуру – Международную финансовую корпорацию развития.

Никсона в 1974 г. и недолгому президентству Джеральда Форда, также не способствовал стабильности. Тем не менее, объёмы помощи практически не сократились – это было связано с необходимостью откликнуться на запросы развивающихся стран в сложный период развития мировой экономики и политической необходимостью поддерживать своих союзников. Так, с 1975 г. резко возросла экономическая помощь Израилю. Значительные объёмы помощи этой стране сохранялись ещё в течении трёх десятилетий. Параллельно в этот же период нарастает экономическая помощь Египту, которая также будет иметь долгосрочный характер.

Занятие представителем Демократической партии Джимми Картером поста президента с 1977 по 1981 г. сопровождалось расширением риторики о защите прав человека и выдвиганием на первый план международной помощи гуманитарных вопросов. В то же время практическая реализация этого приоритета не была успешной в том числе из-за позиции законодателей и инерционности программ помощи [Sneh I. N., 2005]. Объёмы помощи в конце президентства Картера несколько снизились, однако в 1980 г. был создан Африканский фонд развития США (*The United States African Development Foundation*) [20] как независимое федеральное агентство, который начал свою деятельность с 1984 г. Миссия фонда состоит в предоставлении грантов и технической поддержки для реализации проектов по созданию рабочих мест, повышению доходов и улучшения обеспечения продовольствием.

В период президентства Картера была сделана попытка уйти от критики, связанной с подчинением Агентства по международному развитию Государственному департаменту и политизации программ помощи. Решением от 1979 г. была создана надстройка – Агентство международного сотрудничества по развитию (*International Development Cooperation Agency*) [Wiese S.J., 2009]. Президент передавал полномочия о программах помощи Агентству по международному развитию уже не через Государственный департамент, а через вновь созданное агентство. Но это агентство, с численностью сотрудников в несколько десятков человек, руководило только Агентством по международному развитию и не имело полномочий координировать программы помощи, осуществляемые другими ведомствами. Эта мало жизнеспособная конструкция просуществовала недолго. Уже с 1981 г. администрация Рейгана прекратила её финансирование, а позднее она была ликвидирована формально [Unger N., 2007].

Администрация республиканца Рейгана, занявшего пост президента в 1981 г., начала с ясной идеологической линии на сокращение официальной помощи в целях развития. Базовая позиция была почти идентична позиции администрации Эйзенхауэра в первые годы её работы, а именно: либеральные международные торговые соглашения и потоки частного капитала обеспечат практически все экономические потребности развивающихся стран. Льготная помощь должна предоставляться в первую очередь для оказания помощи тем

более бедным странам, которые по независящим от них причинам не смогли улучшить свой уровень жизни. Необходимо также пересмотреть обоснование помощи странам, чьи низкие экономические показатели в большей степени обусловлены ненадлежащей внутренней политикой, чем внешними факторами.

В то же время экономическая обстановка как в США, так и в развивающихся странах в начале 1980-годов не подтверждала идеологическую концепцию решения проблем только благодаря рынку. Рост задолженности развивающихся стран, усиление асимметрии мировых цен на сырьё и промышленные товары в сочетании с необходимостью решать политические задачи влияли на решения в области помощи. Прорекларированная и реализуемая задача противостояния СССР, резкое усиление активного противодействия коммунистическому влиянию также требовали экономической и военной помощи ряду стран [Pach C., 2006]. В результате объёмы экономической помощи за восьмилетний период – с 1981 по 1988 г. – составили суммарно почти 153 млрд долл. и даже несколько превосходили величину помощи за предшествующий восьмилетний период – с 1973 по 1980 г. (в сопоставимых ценах 2017 г.). Получатели наиболее значительных потоков экономической помощи существенно не изменились: ими оставались Израиль, Египет, Турция, Индия, Пакистан, Бангладеш, Южная Корея, ряд государств Центральной Америки.

В 1985 г. были пересмотрены положения и внесены дополнительные изменения в законодательство о помощи, установлены условия и ограничения её предоставления. После периода «разрядки» политика администрации Рейгана в этой сфере также была связана с противодействием коммунистическому влиянию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие системы международной экономической помощи после окончания Второй мировой войны и до завершения холодной войны показывает сложный и противоречивый путь становления системы экономической помощи США, её институционального и организационного оформления. Определение масштабов и направленности помощи было одним из важных моментов взаимодействия администраций президентов и Конгресса, предметом многочисленных дискуссий и разнообразия мнений. Высказывались мысли как о важности и необходимости оказания помощи, так и о неэффективности и сложности существующей на тот момент системы помощи, происходили организационные изменения. В то же время сложившиеся ещё в послевоенные годы общие принципы оставались неизменными: это идея об исключительности и лидерстве США в мире и идея о необходимости противодействия коммунистическому влиянию, прежде всего со стороны Советского Союза и Китая.

ИСТОЧНИКИ

1. Aid Trends Data. USAID. Available at: <https://explorer.usaid.gov/aid-trends.html> (accessed 15.07.2020).
2. Amadeo K. 2020. US GDP by Year Compared to Recessions and Events. Available at: <https://www.thebalance.com/us-gdp-by-year-3305543> (accessed 5.08.2020).
3. Eisenhower D. 1953. Inaugural Address. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/231580> (accessed 15.07.2020).
4. Holm M. 2014. Ideology, Rhetoric and US Foreign Aid in the Early Cold War. Unpublished paper. Available at: http://www.academia.edu/download/40486516/Holm_SHAFR_2014_Ideology_Rhetoric_and_US_Foreign_Aid_in_the_Early_Cold_War.pdf (accessed 15.07.2020).
5. U.S. Census Bureau. Statistical Abstracts Series. http://www.census.gov/library/publications/time-series/statistical_abstracts.html (accessed 10.07.2020).
6. Inter-American Foundation. Available at: <https://www.iaf.gov/> (accessed 15.07.2020).
7. Johnson L. 1964. Special Message to the Congress on Foreign Aid. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/239584> (accessed 20.07.2020).
8. Johnson L. 1965. Special Message to the Congress on Foreign Aid. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/241895> (accessed 20.07.2020).
9. Johnson L. 1966. Special Message to the Congress on Foreign Aid. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/238983> (accessed 20.07.2020).
10. Johnson L. 1967. Special Message to the Congress on Foreign Aid. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/237369> (accessed 20.07.2020).
11. Kennedy J. 1961. Special Message to the Congress on Foreign Aid. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/236184> (accessed 15.07.2020).
12. Kennedy J. Inaugural Address. 1961. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/234470> (accessed 15.07.2020).
13. Legislation on Foreign Relations through 2002. 2003. Committee on International Relations, Committee on Foreign Relations. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/faa.pdf> (accessed 20.07.2020).

14. OECD Database. «Development», Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]. Available at: <https://stats.oecd.org/> (accessed 15.07.2020).
15. OECD, Development Co-operation Profiles. Available at: <http://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/#profiles> (accessed 15.08.2020).
16. Statistical Abstract of the United States: 1969. 1969. (U.S. Bureau of the Census). Washington, D.C. P. 396.
17. Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1948-1961. Available at: <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/469.html> (accessed 10.07.2020).
18. Truman H. 1949. Inaugural Address. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/229929> (accessed 15.07.2020).
19. Truman H.S. 1947. Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-greece-and-turkey-the-truman-doctrine> (accessed 15.07.2020)
20. United States African Development Foundation. Available at: <https://www.usadf.gov/> (accessed 15.07.2020)
21. World Economic Report 1948. 1949. (United Nations, Department of Economic Affairs). New York. P. 7.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Барановский В.Г., Квашнин Ю.Д., Тоганова Н.В. 2018. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт. М.: ИМЭМО. 248 с.
- Бутенина Н.В. 2004. Ленд-лиз: сделка века. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ (ООО МАКС Пресс). 311 с.
- Глазунова Е.Н. 2008. Программа «Четвёртого пункта» Г. Трумэна и начало «холодной войны» на периферии биполярной системы. Вестник Московского университета. Серия 8. История. №. 2. С. 39-55.
- Инаугурационные речи президентов США от Джорджа Вашингтона до Джорджа Буша, 1789–2001 гг. / под ред Э.И. Иваняна. 2001. М.: Изд. дом «Стратегия». 528 с.

REFERENCES

- Baranovsky V.G., Kvashnin Y.D., Toganova N.V. 2018. Sodeistvie mezhdunarodnomu razvitiuu kak instrument vneshnei politiki: zarubezhnyi opyt [International Development Assistance as a Tool of Foreign Policy: Foreign Experience] (In Russ.). Moscow, IMEMO. 248 p.
- Butenina N.V. 2004. Lend-liz: sdelka veka [Lend-Lease: the deal of the century] (In Russ.). Moscow, HSE Publishing House (MAX Press LLC). 311 p.

- Cardozo M.H. 1952. Foreign Aid Legislation Time for a New Look. Cornell LQ. T. 38. P. 161-184.
- Coyle D.C. 1957. Survey of United States foreign economic cooperation since 1945. New York, NY: Church Peace Union. 53 p.
- De Long J.B., Eichengreen B. 1991. The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. NBER Working Papers 3899, National Bureau of Economic Research, Inc. 66 p.
- Inaugural Addresses of the Presidents of the United States. 2001. M.: Ed. house Strategia. 528 p.
- Fox G. 1950. The Origins of UNRRA. *Political Science Quarterly*. T. 65. №. 4. PP. 561-584.
- Glazunova E.N. 2008. Programma «Chetvertogo punkta» G. Trumena i nachalo «kholodnoi voiny» na periferii bipoliarnoi sistemy [Program of the "Fourth Point" by G. Truman and the beginning of the "cold war" on the periphery of the bipolar system] (In Russ.). *MSU Vestnik*. Series 8. History. No. 2. PP. 39-55.
- Gropman A. 1997. The BIG 'L': American Logistics in World War II. – National Defense University Press .Washington, DC. 445 p.
- Hjertholm P., White H. 2000. Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation. Discussion Papers 00-04. Copenhagen: University of Copenhagen. 63 p.
- Hofstadter R. 2012. Great Issues in American History, Vol. III: From Reconstruction to the Present Day, 1864-1981. Vintage. T. 3. 626 p.
- Kaufman B. I. 1982. Trade and aid: Eisenhower's foreign economic policy, 1953-1961. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 279 p.
- Maier C. S. 2005. The Marshall Plan and the Division of Europe. *Journal of Cold War Studies*. T. 7. №. 1. PP. 168-174.
- Pach C. 2006. The Reagan Doctrine: Principle, Pragmatism, and Policy. *Presidential Studies Quarterly*. T. 36. №. 1. PP. 75-88.
- Plesch D. 2010. America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and Forged a Peace. Bloomsbury Publishing. 125 p.
- Reinisch J. 2011. Internationalism in relief: the birth (and death) of UNRRA. *Past and Present*. T. 210. №. suppl_6. PP. 258-289.
- Rostow W.W. 1985. Eisenhower, Kennedy, and foreign aid. University of Texas Press. T. 5. 342 p.
- Schain M. 2001. The Marshall Plan: Fifty Years After. Palgrave Macmillan, New York. 293 p.
- Sinclair M. 2019. From Our Abundance: the Logics and Practices of US Foreign Assistance, 1789-1949. Dissertation. George Mason University, USA. 283 p.
- Sneh I. N. 2005. Not radical enough: Why Jimmy Carter failed to change American Foreign Policy. *Historia Actual Online*. №. 6. PP. 55-70.

Tama J. 2010. More than Deference: Eisenhower, Congress, and Foreign Policy. *Eisenhower and Congress: Lessons for the 21st Century*, " American University. 28 p.

Trachtenberg M. 2005. The Marshall Plan as Tragedy. *Journal of Cold War Studies*. T. 7. №. 1. PP. 135-140.

Unger N. 2007. Foreign Assistance Reform: Then, Now, and Around the Bend. *Monday Developments Magazine*. Washington, InterAction. PP. 4-6.

Van Meerhaeghe M. A. 2013. International economic institutions. Springer Science & Business Media. 427 p.

Wiese S. J. 2009. US foreign aid reform: changing institutional problems in order to meet modern day needs. *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* T. 8. P. 747.

Williams W. A. 1988. The tragedy of American diplomacy. WW Norton & Company. 121 p.

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 переулок, д. 2/3.

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