

УДК – 327.81

DOI: 10.31857/S032120680005967-7

## **Американская помощь Египту после начала «арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты**

**В.И. Бартенеv**

*Центр арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН.*

*Российская Федерация 107131 Москва, ул. Рождественка, д. 12*

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.*

*Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, 1;*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9804-0630> e-mail: [vladimir.bartenev@fmp.msu.ru](mailto:vladimir.bartenev@fmp.msu.ru)*

*Статья поступила в редакцию 6.06.2019*

---

**Резюме:** Среди многочисленных реципиентов американской помощи есть особая группа привилегированных партнёров, в которую с момента заключения Кэмп-Дэвидских договоренностей (1978 г.) неизменно входил Египет. Однако свержение его многолетнего лидера Хосни Мубарака в ходе «арабской весны» в начале 2011 г. побудило США поставить вопрос о пересмотре подходов к оказанию поддержки Каиру. Реагируя на череду смен властных конфигураций в стране-партнёре, Белый дом и Конгресс пытались оказывать влияние на политику египетских властей посредством манипулирования блокировкой помощью и изменением условий её предоставления. Логика и динамика этих усилий, как и основные ограничения, предопределявшие их характер и результативность, не рассматривались отдельно ни в американских, ни в ближневосточных исследованиях. Выявлено, что США экспериментировали с крайне разнообразными механизмами обусловленной помощи, но чистоту эксперимента нарушало множество факторов – не только внешних, но и внутренних. Политическая экономия военной помощи Египту, предопределенная её «связанным» характером и рядом финансовых привилегий, и постоянное давление оборонных компаний и произраильского лобби препятствовали следованию Вашингтоном жёсткой линии не меньше, чем стремление властей США получить выгоды от стратегического сотрудничества с Каиром или предотвратить усиление позиций конкурентов, в первую очередь, России. Египетские же власти отчётливо понимали логику действий партнёра и способы смягчения угроз блокировки помощи. Вкупе с щедрой поддержкой Каира монархиями Персидского залива это сыграло важную роль в том, что США оказались неспособны ускорить переход Египта к демократии в рассматриваемый период.

**Ключевые слова:** США, Египет, Израиль, «арабская весна», военная помощь, экономическая помощь, демократизация, права человека, контртерроризм, Б. Обама, Д. Трамп, Конгресс, военно-промышленный комплекс, лобби

**Для цитирования:** Бартенеv В.И. Американская помощь Египту после начала «Арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2019; 49(8): 54-74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7

---

## **U.S. Assistance to Egypt after the Arab Spring: Domestic and External Determinants**

**Vladimir I. Bartenev**

*Institute for Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences,  
12 Rozhdestvenka, Moscow 107031, Russian Federation;  
Lomonosov Moscow State University,  
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation*

*Received 6.05.2019.*

---

**Abstract:** Within a legion of the U.S. aid recipients, there is a narrow group of the most privileged partners which has included the Arab Republic of Egypt since the signing of the Camp David Agreements. However, the end of the 30-year rule of Hosni Mubarak during the Arab Spring in 2011 induced the United States to reconsider its support to Cairo. Reacting to a series of subsequent governmental changes the U.S. executive and the Congress sought to use suspending military and economic aid and modifying political, financial and technical conditions of its provision to influence domestic and foreign policies of Egypt. Logic and dynamics of these efforts, as well as the constraints that hindered their implementation under the Barack Obama and Donald Trump presidencies have not been examined yet in detail and with proper attention to the role of various domestic actors' interests and external developments, namely, the Egypt's actions and changes in its international environment.

The paper draws several key conclusions. Indeed, the United States has demonstrated its willingness to experiment with a truly unique range and combination of methods of using conditional aid as leverage but this experimentation process was distorted by a mixture of powerful internal and external factors. The domestic political economy of the U.S. military assistance to Egypt, determined by its 'tied' status and distinctive financial privileges, and a permanent pressure from defense and pro-Israeli lobbies (and lobbyists occasionally hired by Egypt) had as strong an impact as the U.S. authorities' intent to obtain perceived benefits from continuing strategic cooperation with Egypt or to avoid risks of 'losing' it to competitors, especially Russia. Egyptian governments understood clearly the logic of the U.S. aid provision and the ways to mitigate the threat of aid suspension, which – notwithstanding a parallel generous support from the Gulf countries to Cairo – may help explain the U.S. failure to accelerate Egypt's transition to democracy after 2011.

**Keywords:** United States, Egypt, Israel, Arab Spring, military aid, economic aid, democracy promotion, counterterrorism, human rights, Barack Obama, Donald Trump, Congress, military-industrial complex, lobby.

**For citation:** Bartenev V.I. U.S. Assistance to Egypt after the Arab Spring: domestic and external determinants. USA&Canada: economics, politics, culture 2019; 49(8): 54-74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7

---

### **ВВЕДЕНИЕ**

Соединённые Штаты Америки уже почти три четверти века остаются крупнейшим мировым донором, широко применяющим инструменты поддержки зарубежных стран для обеспечения своих интересов. Их уникальный опыт в данной области активно изучается и американистами, и исследователями проблем внешней

политики по обе стороны Атлантики [Шакиров А.Р., 2011; Глазунова Е.Н., 2012; Хлебникова Л.Р., 2014; Fleck R.K. and Kilby C., 2001; Milner H.V. and Tingley D.H., 2010; Lancaster 2017; Callaway R.L., Matthews E.C., 2009; Zimmermann A.M., 2017 и др.]. США оказывают содействие более чем ста государствам мира, но ряд партнёров находится в особом, привилегированном положении. В их число входит и самая населённая страна арабского мира - Египет.

Заключив мир с Израилем 40 лет назад, в 1979 г., Египет стал одним из крупнейших реципиентов американской помощи. К 2019 г. он получил от США более 83,8 млрд долл. Из них примерно 60% предоставляется в виде военной помощи, которая уже много лет составляет около 1,3 млрд долл. в год и тратится исключительно на закупки военной продукции и услуг в США, и около 40% - в виде экономической помощи, объёмы которой с 1979 г. сократились почти в 10 раз: с 1,088 млрд долл. до 112,5 млн долл. в 2019 фин. году [1: 27].

В период правления Хосни Мубарака (1981–2011 гг.) помощь Египту считалась «политически неприкасаемой» [Clarke D.L., 1997], и целесообразность её оказания не ставилась под сомнение. Лишь в конце второго срока Дж. Буша-младшего (2005–2009) отдельные члены Конгресса безуспешно попытались обусловить помощь выполнением Каиром определённых политических требований, но натолкнулись на сопротивление тех законодателей, которые были, как показал Л. Бергер [Berger L., 2012], теснее других связаны с оборонными компаниями.

Свержение Х. Мубарака в ходе «арабской весны» в феврале 2011 г. и последующее турбулентное политическое развитие Египта заставили США гораздо более активно манипулировать помощью, обуславливать её, приостанавливать и возобновлять в зависимости от изменения ситуации в Каире. Эта практика, получившая широкое распространение при президенте Б. Обаме (2009–2017), продолжилась и при его преемнике президенте Д. Трампе.

Процесс использования Вашингтоном инструментов управления помощью для оказания политического давления на Египет после 2011 г. имел свою особую динамику и логику, которые заслуживают как можно более детального рассмотрения. Такая постановка проблемы является полностью новой как для американских, так и ближневосточных исследований. К тому же опубликованные труды по развитию американо-египетских отношений (например, Шумилин А.И., 2013; Jadallah, 2016; Zimmermann A. M., 2017; Hassan, 2017 и др.) не покрывают всего рассматриваемого периода. Решение заявленных задач может иметь и практическое значение ввиду расширения масштабов использования Россией механизмов внешней помощи, в том числе на Ближнем Востоке.

## **МАНИПУЛИРОВАНИЕ ПОМОЩЬЮ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ (2011–2013)**

25 января 2011 г. в Каире и ряде других городов начались масштабные антиправительственные протесты. Эти события поставили правительство США в сложное положение. 28 января Б. Обама в разговоре с Х. Мубараком призвал его воздержаться от применения насилия и провести реформы. При этом Белый дом

обозначил возможность пересмотра вопроса об оказании помощи Египту в зависимости, в частности, от того, как поведёт себя египетская армия [2]. Показательно, что в тот же день Обаме позвонил король Саудовской Аравии Абдалла и пообещал поддержать Мубарака в случае, если США заморозят помощь Египту [3].

На Капитолийском холме тем временем обозначились две противоположные позиции, олицетворяемые председателями подкомитетов по ассигнованиям на зарубежные операции комитетов по ассигнованиям Сената и Палаты представителей – соответственно, П. Лихи (демократ, штат Вермонт) и К. Грейнджер (республиканка, штат Техас). П. Лихи, известный, среди прочего, поправками, которые блокировали в 1990-е годы выделение военной помощи странам, нарушавшим права человека [Бартенев В.И., 2016: 217], пообещал перекрыть поток средств Египту, если Х. Мубарак попытается удержаться у власти [4]. В свою очередь, К. Грейнджер призвала к осторожности, указав на то, что Египет долгое время был оплотом умеренности на Ближнем Востоке и имеет мирный договор с Израилем [5]. Такая её позиция была не случайна. С одной стороны, К. Грейнджер имела тесные связи с произраильским лобби в США и руководством Израиля, с другой – представляла 12-й округ Техаса, где расположен ряд крупных оборонных предприятий, и решительно выступала за поддержку военного экспорта [McElhinny С., 2018: 160], прекрасно понимая специфику «египетского кейса».

Дело в том, что Египет многие годы был одним из главных импортёров продукции военного назначения из США, поставки которой оплачивались из «связанных» грантов, выделяемых по программе Зарубежное военное финансирование – ЗВФ (*Foreign Military Financing, FMF*). Именно Египет в своё время первым из арабских стран принял на вооружение самолёты *F-16*, наладил с 1988 г. совместное производство танков «Абрамс» (*Abrams M1A1*), активно закупал в США транспортные и ударные вертолёты, зенитно-ракетные комплексы, гаубицы.

Более того, Египет пользовался рядом дополнительных привилегий: во-первых, как основной союзник США вне НАТО (с 1989 г.) имел право на получение неиспользуемой американской военной техники, стоимость которой могла исчисляться сотнями миллионов долларов, а также на обучение военных специалистов в США по льготным тарифам; во-вторых, Египет – одно из десяти государств, имевших право закупать вооружения напрямую у американских компаний; в-третьих, средства, выделяемые Египту по программе ЗВФ, размещались на специальном счёте в Федеральном резервном банке Нью-Йорка, не сгорали по итогам финансового года и на них ещё и начислялись проценты, которые также могли быть потрачены на закупку вооружений; в-четвёртых, наряду с Израилем Египет пользовался исключительным правом заключать многолетние контракты на поставки вооружений на суммы, превышающие – зачастую в несколько раз – объёмы ассигнований на финансовый год – «в счёт» ещё не выделенной помощи. Это создавало весьма пикантную ситуацию: в случае сокращения объёмов помощи Египту и его отказа оплачивать поставки по уже заключённым контрактам, их исполнение и выплату неустоек должно было бы взять на себя правительство США. В этой связи возможности американских властей по манипулированию помощью Египту изначально были весьма ограничены.

Вкупе с последней привилегией «связанный» характер военной помощи Египту превращал ассигнуемые на неё средства в крупную субсидию для компаний американского ВПК. Для многих из них выполнение контрактов на поставки в Египет не самых новейших вооружений, уже некупаемых ВС США (например, старых модификаций танков «Абрамс» позволяло сохранить производство и рабочие места на ряде предприятий. Как следствие, такие компании, как «Локхид-Мартин», «Дженерал дайнэмикс» и ряд других, лоббировали оказание военной помощи Египту в крупных объёмах, находя поддержку в Конгрессе у представителей тех округов, где размещались предприятия, выполнявшие египетские заказы [Berger L., 2012]. Так, в округе, который представлял К. Грейнджер, находились как раз заводы «Локхид-Мартин» – производителя самолётов *F-16*, последняя партия которых (20 единиц модификации *F-16 C/D*), по заключённому незадолго до описываемых событий контракту, должна была быть поставлена в Каир до 2013 года.

Таким образом, американские власти, скорее всего, не реализовали бы угрозу полного замораживания помощи режиму Х. Мубарака, даже если бы его противостояние с оппозицией затянулось. Однако этого не случилось – 11 февраля 2011 г. египетский лидер сложил с себя полномочия, открыв длительный переходный период, в котором решающую роль играл Высший совет вооружённых сил во главе с бывшим министром обороны фельдмаршалом Мухаммедом Хусейном Тантави, но параллельно в стране происходило резкое усиление позиций исламистов.

Администрация Б. Обамы отреагировала на победу революции перепрограммированием средств, уже ассигнованных Египту по программе «Фонды экономической поддержки», ФЭП (*Economic Support Fund*), в размере 165 млн долл., из которых 100 млн должны были пойти на поддержку экономического роста и 65 млн – на обеспечение политического транзита. В администрации считали, что продвижение демократии в Египте не принесёт успеха без содействия устранению экономических причин протестов.

19 мая 2011 г. Б. Обама представил новый план взаимодействия с арабскими странами, вступившими на путь политической трансформации, подразумевавший, среди прочего: 1) запуск специального фонда в рамках Корпорации частных зарубежных инвестиций; 2) списание долга Египту в размере до 1 млрд долл.; 3) предоставление Египту гарантий по кредитам на сумму 1 млрд; 4) создание фондов поддержки предпринимательства (ФПП) в Тунисе и Египте по модели фондов, учреждённых в Восточной Европе после падения Берлинской стены [6].

В этот период во взглядах некоторых ключевых фигур в Конгрессе США произошли изменения. В условиях усиления позиций исламистов в Египте К. Грейнджер уже вполне допускала оказание обусловленной помощи. 23 августа 2011 г., находясь в Израиле в составе делегации из 25 конгрессменов-республиканцев, организованной Американско-Израильским фондом образования, афилированным с Американско-Израильским комитетом по общественным связям, АИККОС (*American Israel Public Affairs Committee – AIPAC*), она заявила, что помощь Египту будет прекращена в случае его выхода из мирного договора с

Израилем и будет зависеть от масштабов участия «Братьев-мусульман» в правительстве Египта [7].

Уже скоро параметры этого участия стали более очевидны. В ноябре 2011 – январе 2012 г. в Египте в три тура прошли парламентские выборы, на которых убедительную победу одержало как раз политическое крыло «Братьев-мусульман» – Партия свободы и справедливости (ПСР), возглавляемая Мухаммадом Мурси.

Конгресс США, тем не менее, в целом поддержал предложения президента, выделив помощь Египту в полном объёме (1,55 млрд долл., включая 1,3 млрд долл. военной помощи и 250 млн долл. экономической помощи), списание долга «в обмен» на программы развития и создание ФПП (объёмом 60 млн долл.) [8].

Тем не менее сенатор П.Лихи инициировал включение ограничений на помощь Египту. Перед выделением средств Конгресс требовал от госсекретаря США подтвердить, что Египет, во-первых, выполняет Кэмп-Дэвидские соглашения, а во-вторых, «поддерживает переход к гражданскому управлению, включая организацию свободных честных выборов, проводит политику защиты свободы слова, собраний и вероисповедания и обеспечивает верховенство закона. В то же время – благодаря усилиям администрации – госсекретарю США было предоставлено право разблокировать средства по соображениям национальной безопасности («право на изъятие» / *waiver*)» [9].

Вопрос о помощи Египту обострился 29 декабря 2011 г. в связи с рейдами карирской полиции на офисы международных неправительственных организаций, в том числе финансируемых американским правительством (Международного республиканского института – МРИ, Национального демократического института – НДИ и «Фридомхаус»). Вскоре шестерым американцам (трём сотрудникам МРИ, включая С. Лахуда, сына министра транспорта США, и трём сотрудникам НДИ) был временно запрещён выезд из Египта и предъявлены обвинения [9]. В ответ на это 27 января 2012 г. Б. Обама пригрозил властям Египта обусловить выделение военной помощи выполнением ими требований по защите демократии и прав человека [9]. Однако первоначально эти угрозы не возымели действия. 6 февраля египетские власти обвинили 43 человека, включая страновых директоров МРИ и НДИ, в расходовании средств организаций, действующих на территории незаконно (без государственной лицензии), при этом 16-ти гражданам США были предъявлены уголовные обвинения.

Убедительности угрозам администрации добавил Конгресс. К. Грейнджер, в частности, заявила: «Ни один доллар не должен быть передан правительству Египта, пока госсекретарь не заверит американский народ в решении данной проблемы». Ей вторил и П. Лихи: «Мы хотим послать ясный сигнал египетским военным, что лимит карт-бланша исчерпан». Фельдмаршалу Тантави было также направлено письмо от 40 членов Конгресса, в котором подчёркивалось: «Отсутствие быстрого и удовлетворительного решения вопроса усложнит тем членам Конгресса, которые выступают за крепкие двусторонние отношения, возможность отстаивать сохранение текущих объёмов помощи Египту – особенно в условиях бюджетных сокращений в Вашингтоне» [Krieger J., 2012].

Представители новых властей Египта вначале также отвечали угрозами переосмотреть Кэмп-Дэвидские договорённости, но в скором времени всё же разрешили задержанным гражданам США покинуть страну. Как только это произошло, 23 марта 2012 г. тогдашний госсекретарь США Х. Клинтон решила разморозить средства, выделенные на военную помощь Египту, вызвав бурю негодования на Капитолийском холме. П. Лихи подчёркивал, что госсекретарь должна была разблокировать только самый минимум средств, а оставшуюся сумму выделять порциями – по мере достижения Египтом прогресса на пути демократического транзита [Rogin J., 2012]. Решение Х. Клинтон критиковали представители НПО – «Фридомхаус», «Эмнести интернэшнл», «Хьюман райтс уотч». В то же время ряд влиятельных членов Конгресса – в частности, председатель сенатского Комитета по делам вооружённых сил Дж. Маккейн, известный своими тесными связями с ВПК, и председатель подкомитета по Ближнему Востоку Комитета Сената по международным отношениям Р. Кейзи ратовали за использование умной «обусловленности», но не за полное замораживание помощи Египту.

Судя по всему, первоначально Х. Клинтон хотела разморозить средства только частично, чтобы сохранить рычаг давления на Каир, но этому помешало мощное давление со стороны Министерства обороны США, которое делало упор на то, что от замораживания помощи Египту пострадают, в первую очередь, американские предприятия. Срыв контрактов мог обернуться выплатой неустоек в размере до 2 млрд долл. [10]. Сильнее других могли пострадать «Локхид-Мартин», готовившаяся поставить первую партию 20 новых самолётов в Египет уже в апреле 2012 г., и «Дженерал дайнэмикс», подписавшая в 2011 г. контракт на поставку компонентов для танков «Абрамс M1A1» стоимостью 395 млн долл. Отдельно в прессе обращалось внимание на то, что компоненты этих танков производятся на заводах в тех штатах, где должна была решиться судьба очередной избирательной кампании, одной из центральных тем которой была борьба с безработицей.

В итоге, несмотря на все трения с египетскими властями, администрация запросила на 2013 фин. г. столько же средств – 1,55 млрд долл., что и годом ранее, хотя судьба этого запроса зависела от итогов президентских выборов в Египте, намеченных на июнь 2012 г. На них победил лидер ПСР М. Мурси, и США были вынуждены выстраивать взаимоотношения с новыми властями: в Каир сначала полетел заместитель госсекретаря У. Бернс, а вслед за ним Х. Клинтон и министр обороны США Л. Панетта. «Тихий переворот» был весьма негативно воспринят американскими израильски ориентированными «мозговыми центрами» [Шумилин А.И., 2013: 49-50], но администрация сочла возможным в сентябре 2012 г. уведомить Конгресс о намерении выделить 450 млн долл. из средств ФЭП в виде двух отдельных траншей «в обмен» на приверженность Египта проведению фискальной стабилизации в соответствии с требованиями МВФ [11:17].

Конгресс же вновь занял более жёсткую позицию. В сентябре 2012 г. председатель Комитета по иностранным делам Палаты представителей И. Рос-Лехтинен (республиканка, штат Флорида) и К. Грейнджер инициировали замораживание указанных 450 млн долл. Как видим, позиция К. Грейнджер менялась в зависимости от того, шла ли речь о военной помощи, бенефициаром которой

был проверенный партнёр – египетские военные, или же об экономической помощи, бенефициаром которой было правительство М. Мурси, чья внешняя политика не предрасполагала к оптимизму – особенно на тех направлениях, которые могли интересовать США и Израиль. В этих условиях администрации пришлось долго убеждать членов Конгресса снять блокировку. В итоге Египту – из-за секвестра – было выделено меньше средств, чем запрашивала администрация: 1,23 млрд долл. по программе ЗВФ и 241 млн долл. по программе ФЭП [12].

Впрочем, действия членов Конгресса по-прежнему не затрагивали военную помощь. Напротив, в январе 2013 г. США поставили в Египет первую партию из 20 самолетов *F-16 C/D* (8 единиц), в марте – перевели Египту первый транш в размере 190 млн долл. для поддержки платёжного баланса [11:17], а уже в мае сменивший Х. Клинтон на посту госсекретаря Дж. Керри вновь не преминул воспользоваться «правом на изъятие» в вопросе замораживания военной помощи Каиру. Впрочем, уже спустя два месяца к этому вопросу пришлось вернуться вновь – по причине очередной смены власти в Египте.

### **АДМИНИСТРАЦИЯ Б. ОБАМЫ И КОНГРЕСС В ПОИСКАХ МЕТОДОВ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА НОВОЕ РУКОВОДСТВО ЕГИПТА (2013–2017)**

3 июля 2013 г. египетские ВС под предводительством генерала Абдул Фаттаха Ас-Сиси сместили М. Мурси и назначили и.о. президента главным судьёй Высшего конституционного суда Адли Махмуда Мансура, чем поставили США в более сложную ситуацию, чем в 2011 г. Дело в том, что ещё в 1985 г. в американском законодательстве было прописано требование блокировать помощь стране, где был совершён военный переворот, не предусматривавшее «права на изъятие». После окончания холодной войны США неоднократно задействовали эту статью закона, но при Б. Обаме обозначился новый тренд: в 2009 г. в ответ на госперевороты на Мадагаскаре и в Гондурасе Белый дом дважды прекращал помощь, не сообщая причин [Бартенев В.И., 2018: 129-131].

Возникал вопрос, рискнет ли Б. Обама повторить этот манёвр в случае с Египтом. Уже 3 июля 2013 г. он призвал египетских военных «действовать быстро и ответственно и передать властные полномочия в полном объёме демократически избранному гражданскому правительству... и воздержаться от арестов президента Мурси и его сторонников», отметив, что «дал указания соответствующим министерствам и ведомствам оценить их законодательные последствия для оказания помощи правительству Египта» [13]. При этом слово «переворот» использовано не было, что давало возможность не замораживать ещё не потраченные в интересах Египта средства (почти 600 млн долл. военной помощи и всю сумму по программе ФЭП). Пресс-секретарь Белого дома Дж. Карни заявил: «Немедленное внесение корректив в программы помощи Египту не в интересах США» [14]. Ему вторила и официальный представитель Госдепартамента Дж. Псаки: «Этот закон не обязывает нас формально определять, имел ли место переворот, и выносить такое решение – не в наших национальных интересах» [Schulberg J., 2014].

На позицию администрации активно пытался повлиять Израиль и израильское лобби в США. Так, 14 июля 2013 г. Б. Нетаньяху чётко обозначил свою позицию: «Это внутреннее решение США. Но главный предмет нашего беспокойства – мирный договор с Египтом, который подкреплялся в том числе американской помощью Египту» [15].

В Конгрессе же требовали соблюдения буквы закона. Сенаторы Дж. Маккейн и Л. Грэм опубликовали открытое письмо в «Вашингтон пост», в котором, в частности, говорилось: «На сей раз мы считаем, что США должны заморозить помощь Египту. Это сложное решение, но если мы ожидаем от Египта и других стран соблюдения законов, то должны соблюдать свои». При этом Дж. Маккейн и Л. Грэм предлагали сохранить разрешённую законом помощь на цели поддержки гражданского общества, подготовку к выборам, продвижение демократии и т.п. и рассмотреть возможность использования средств, ассигнованных Минобороны США, для поддержки ограниченного сотрудничества с египетскими ВС в таких областях, как противодействие терроризму, укрепление границ, обмен разведанными и поддержание мира в регионе [16].

Значительно более радикальный вариант – перенаправить средства помощи Египту на обновление инфраструктуры на территории США – предложил сенатор-республиканец от штата Кентукки Р. Пол. В ответ руководство АИКОС отправило письмо нескольким сенаторам, включая председателя сенатского Комитета по международным отношениям Р.Коркера (республиканец, штат Теннесси), в котором прямо говорилось: «Мы не поддерживаем замораживание всей помощи Египту, поскольку это может дополнительно дестабилизировать Египет, подорвать важные интересы США и негативно повлиять на нашего союзника – Государство Израиль» [17]. Показательно, что письмо АИКОС было зачитано во время прений в Конгрессе по поправке Р.Пола, к нему же апеллировал и внезапно пересмотревший свою точку зрения Дж. Маккейн, и в итоге радикальную идею поддержали лишь 13 сенаторов.

В Палате представителей преобладавшие там республиканцы ратовали за осторожный подход. Сохранение обусловленной помощи отстаивали и К. Грейнджер, и Б. Маккеон (республиканец, штат Калифорния), председатель Комитета по делам вооружённых сил Палаты представителей, в избирательные кампании которого оборонные компании регулярно делали весьма значительные взносы.

Администрация Б. Обамы, между тем, пыталась использовать замораживание помощи в целях управления политической динамикой в Египте, но в ограниченных масштабах. Так, на фоне задержания М. Мурси и других лидеров «Братьев-мусульман» и полного отсечения их от участия в политическом процессе, а также вынесения обвинительных приговоров четырём сотрудникам американских НПО, были приостановлены поставки в Египет четырёх самолётов *F-16 C/D*. При этом администрация подчёркивала, что речи о принципиальном пересмотре подхода к оказанию помощи Египту не идёт.

Желание правительства США послать египетским военным сигнал было налицо. Однако такого рода действия вряд ли могли иметь серьёзный эффект в ситуации, когда Саудовская Аравия, ОАЭ и Кувейт, видевшие в «Братьях-

мусульманах» стратегическую угрозу, обозначили готовность выделить Каиру до 12 млрд долл. В этих условиях египетские власти готовы были ещё жёстче подавлять сопротивление сторонников М. Мурси. 14 августа 2013 г. масштабные столкновения с ними привели к гибели более 800 человек. На следующее утро Б. Обама заявил: «Наше традиционное сотрудничество не может продолжаться как обычно, когда убивают мирных граждан и нарушаются права человека» [18]. Однако Белый дом ограничился отменой двусторонних учений «Брайт стар» (*Bright Star*) и угрозой заблокировать выделение Египту очередного транша кредита МВФ. Но когда Ас-Сиси провёл масштабную кампанию против представителей оппозиции, начал судебный процесс над М. Мурси и 14-ю его соратниками, распустил движение «Братьев-мусульман» и перевёл его активы под контроль временного правительства, США 9 октября 2013 г. объявили-таки о частичном замораживании помощи Египту. Были заблокированы поставки уже оплаченных ранее партий вооружений (четыре танка *Abrams M1A1*, восемь истребителей *F-16*, около десяти боевых вертолётов *Apache* и 20 крылатых ракет *Harpoon*), второй транш поддержки платёжного баланса в размере 260 млн долл., а также субсидии на предоставление гарантий по кредитам на 2014 фин. г. При этом Госдепартамент подтвердил готовность оказывать помощь Египту в области борьбы с терроризмом и нераспространением ОМУ, обеспечения безопасности границ, программ развития Синая.

Коррективы были внесены и в программу экономической помощи Египту. Госдепартамент и Агентство международного развития (АМР) США выделили крупную сумму на запуск программы в области высшего образования, бенефициарами которой должны были стать египетские студенты, закрыли десять проектов общей стоимостью 48 млн долл. и несколько новых инициатив, партнёром в реализации которых выступало правительство Египта [11:19].

Вместе с тем администрация чётко дала понять, что программы военного обучения будут продолжены, что блокировка поставок вооружений носит временный характер и они могут быть возобновлены после осуществления египетскими властями запланированных шагов, в том числе принятия поправок к Конституции. Решение Белого дома встретило критику как на Капитолийском холме, так и в экспертном сообществе США, где его посчитали одновременно двусмысленным и демонстративным [19].

Дополнительным фактором, повлиявшим на действия администрации, стало оперативное обращение египетского правительства к услугам одной из самых влиятельных лоббистских фирм – «Гловер парк групп» (*Glover Park Group*) с целью «донести информацию о выполнении плана реализации дорожной карты по построению демократических инклюзивных институтов посредством парламентских и президентских выборов» [20]. Важно, что «Гловер парк групп» лоббировала и интересы компании «Локхид-Мартин», а в её руководство входил ряд лиц, имевших тесные связи с Израилем, включая нескольких бывших сотрудников АИКОС.

Американская дипломатия, действительно, постаралась максимально уменьшить значение принятых мер. Так, госсекретарь США Дж. Керри 4 ноября 2013 г. подчеркнул, что «американо-египетские отношения не должны определяться фактором помощи», намекнул на возможную скорую отмену решения [21].

Это, впрочем, не помешало отдельным законодателям усилить давление на Каир. В октябре 2013 г. сенатор Л. Грэм, к примеру, заблокировал выделение 60 млн долл. на учреждение Египетско-Американского фонда поддержки предпринимательства (ЕАФПП) до тех пор, пока Египет не начнёт движение к демократии [22]. Параллельно в экспертном сообществе США пытались определить параметры возможного пересмотра принципов оказания военной помощи Египту. Пожалуй, наиболее обстоятельно этот вопрос был проработан близкими администрации Центром за американский прогресс и Фондом «Столетие» (*Century Foundation*). Они, в частности, предлагали: 1) перенацелить помощь на реформирование сектора безопасности, включая реформу полиции, и обеспечение верховенства закона, при удовлетворении нужд Египта в закупках систем вооружений; 2) отменить привилегии Египта в получении военной помощи; 3) обозначить некие «отсечки» на пути движения Египта к демократизации и выделять помощь небольшими порциями по мере их достижения [23].

В январе 2014 г. Конгресс принял специальную оговорку, чтобы никакие ограничения не распространялись на помощь для Египта. При этом законодатели лишили госсекретаря «права на изъятие». Использование средств для заключения новых контрактов или доставки уже закупленных вооружений и услуг было обставлено условиями: «проведение конституционного референдума и принятие шагов по оказанию поддержки переходу к демократии» открывало доступ к 975 млн долл., «проведение парламентских и президентских выборов и принятие новым правительством шагов по установлению демократического управления» доступ – ещё к 576,8 млн долл. [24]. Ограничения не распространялись лишь на три области: 1) помощь в области безопасности (на цели противодействия терроризму, укрепления безопасности границ, нераспространения ОМУ и развития Синая); 2) исполнение действующих контрактов; 3) оплата ремонта и модернизации военной техники силами подрядчиков, уже находящихся в Египте. Наконец, администрации запрещалось – до подтверждения госсекретарем факта выполнения Египтом требований – использовать средства военной помощи для оплаты новых контрактов, кроме поставок систем, необходимых для решения задач, указанных в п.1.

В самой же администрации по вопросу о помощи Египту произошёл раскол. Например, заместитель помощника по национальной безопасности Б. Роудз и С. Пауэр, ставшая впоследствии постоянным представителем США при ООН, призывали президента выставить Каиру ещё более жёсткие условия. В свою очередь, госсекретарь Дж. Керри, министр обороны Ч. Хэйгл и его преемник Э. Картер требовали возобновить помощь Египту, полагая, что попытки наказать Ас-Сиси могут привести лишь к отчуждению Египта – важного союзника в борьбе с радикальным исламом. По словам М. Спэнса, бывшего заместителя помощника министра обороны по ближневосточной политике, помощь Египту была одним из объектов наиболее острых разногласий между Белым домом, Госдепартаментом и Министерством обороны» [Crawly M., 2016].

В конечном счёте позиция сторонников возобновления помощи Египту возобладавала. 22 апреля 2014 г. министр обороны Ч. Хэйгл объявил о частичной

“разморозке” военных поставок, в частности вертолётов *Apache*. Представители администрации уточняли, что не могут подтвердить факт осуществления демократических реформ в Египте, но будут продолжать подталкивать к ним правительство [25]. В тот же день госсекретарь Дж. Керри подтвердил выполнение Египтом “стратегических” условий и вскоре уведомил Конгресс о выделении Каиру военной и экономической помощи на сумму 650 млн долл. Параллельно АМР возобновило семь из 10 закрытых проектов, а в сентябре 2014 г. запустило ряд новых - в сферах образования, поддержки экономического роста, сельского хозяйства и управления [11: 22].

В мае 2014 г. на президентских выборах в Египте ожидаемо победил Ас-Сиси. Кроме того, Каир сыграл ключевую посредническую роль в конфликте между Израилем и ХАМАС и в сентябре 2014 г. присоединился к возглавляемой США коалиции против «Исламского государства». Всё это, казалось бы, подтверждало правильность принятого администрацией решения. Тем не менее сенаторы хотели урезать военную помощь Египту на 300 млн и экономическую помощь на 100 млн долл. на 2015 фин. г., но их позиция не нашла поддержки в Палате представителей.

В итоге в соответствии с законом «Об ассигнованиях на 2015 фин. г.» по программе ЗВФ Египту выделялось 1,3 млрд долл. (доступных до 30 сентября 2016 г.). При этом, во-первых, список условий, выставляемых правительству Египта, существенно расширился; во-вторых, их соблюдение отныне открывало доступ к 725,85 млн долл.; в-третьих, в течение 90 дней госсекретарь должен был представить Конгрессу планы реструктуризации военной помощи Египту [26]. Наконец, было восстановлено право госсекретаря предоставлять помощь Египту, не подтверждая проведения им курса на демократизацию, – по соображениям национальной безопасности. По некоторым сведениям, ключевую роль в этом вновь сыграла К. Грейнджер.

По программе ФЭП Египту выделялось 150 млн долл., но эти средства не могли использоваться для поддержки платёжного баланса или бюджета Египта без подтверждения госсекретарем того, что египетские власти предпринимают эффективные меры по стабилизации экономики и реализации рыночных реформ.

В январе 2015 г. правительство Египта объявило о проведении парламентских выборов в два этапа – в марте и апреле, а в феврале К. Грейнджер начала мощное давление на администрацию, с тем чтобы возобновить помощь Египту в целях борьбы с «ИГ», грозя Белому дому, в частности, блокированием средств для других стран. Но, как вспоминал впоследствии Э. Миллер, в 2014–2017 гг. отвечавший в СНБ США за военное сотрудничество с Египтом и Израилем, решающую роль сыграли два фактора: позиция региональных союзников Египта – Израиля, Саудовской Аравии и ОАЭ, активно лоббировавших за разморозку; и позиция Министерства обороны США [27].

В марте 2015 г. Б. Обама пообещал разблокировать всю военную помощь, замороженную в 2013 г. При этом президент отметил, что с 2018 фин. г. США будут предоставлять Египту военную помощь только в четырёх областях: противодействие терроризму, укрепление безопасности границ, безопасность Синая и морская безопасность, а также оплачивать ремонт и модернизацию уже постав-

ленной военной техники. Кроме того, пресс-секретарь СНБ США Б. Михэн объявила об отмене с 2018 фин. г. права Египта на закупки оружия в счёт будущей помощи [28], что было поддержано отнюдь не всеми экспертами.

В мае 2015 г. Дж. Керри снова воспользовался «правом на изъятие». Госсекретарь США признал нарушение Египтом базовых прав человека, аресты мирных демонстрантов, заключение под стражу сторонников «Братьев-мусульман» и массовые казни, но при этом похвалил Египет за предоставление военным кораблям США приоритетного прохода через Суэцкий канал, права использования египетского воздушного пространства и оказание помощи в борьбе с «ИГ», отметив важность оказания помощи Каиру с точки зрения национальной безопасности [29].

Очередное решение Дж. Керри раскритиковали только правозащитники и отдельные законодатели, в том числе сенатор П. Лихи, который 20 июля 2015 г. отправил письмо в Белый дом с просьбой выяснить, не нарушает ли военная помощь Египту внесённую им в своё время поправку [30], согласно которой США не могут предоставлять помощь подразделению служб безопасности зарубежных стран, если есть достоверная информация о нарушении им прав человека.

В декабре 2015 г. был принят очередной закон «О консолидированных ассигнованиях на 2016 фин. г.». Касательно помощи Египту в нём содержалось несколько важных изменений:

1. Отдельно оговаривалась необходимость выполнения «поправок Лихи»;
2. Закреплялось внесённое П. Лихи требование заблокировать 15% средств до тех пор, пока госсекретарь не подтвердит, что Египет предпринимает меры по продвижению демократии и защиты прав человека;
3. Внесён пункт о предоставлении представителям США права наблюдения за использованием техники, поставленной из средств помощи;
4. Программы развития Синая теперь могли финансироваться из средств ФЭП.
5. Госсекретаря США обязали разработать механизмы мониторинга, надзора и контроля за распределением средств помощи Египту [31].

Кроме того, Конгресс попросил Счётную палату США провести оценку выполнения исполнительной властью «поправок Лихи», в том числе качества мониторинга конечного использования оборудования, переданного египетским службам безопасности, и качества проверок соблюдения прав человека бенефициарами помощи. Изучив данные за 2011–2015 гг., аудиторы выявили, что американские ведомства нередко довольствовались неполной информацией, предоставленной египетскими властями, и что Госдепартамент с 2011 фин.г. толком не проверял, нарушают ли бойцы подразделений, получающие американское оружие, права человека [32].

Счётная палата рекомендовала Госдепартаменту интенсифицировать диалог с Каиром, не в полной мере понимая логику поведения египетских властей. Правительство Ас-Сиси демонстрировало радикальное неприятие требований США, препятствуя реализации ряда программ невоенной помощи. Именно поэтому 108 млн долл. из средств, ассигнованных для Египта на 2015 фин.г., в итоге были перепрограммированы на другие цели [33].

Вести себя столь смело Египту помогала поддержка арабских стран. Так, в декабре 2015 г. Эр-Рияд обещал выделить Египту в виде инвестиций и помощи 8 млрд долл. в течение пяти лет, что было сопоставимо с суммами, ассигнуемыми Вашингтоном. Кроме того, Ас-Сиси активно развивал военно-техническое сотрудничество с Францией и Россией. Последний фактор также удерживал Белый дом от резких движений. Однако в Каире надеялись на то, что к власти в США придёт администрация, с которой можно будет начать строить взаимоотношения «с чистого листа».

## **ДИЛЕММЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ЕГИПТУ ПРИ Д. ТРАМПА (2017–2019)**

8 ноября 2016 г. на президентских выборах в США победу одержал Д. Трамп, и после этого министр иностранных дел Египта стал частым гостем в Вашингтоне, начав подготовку к визиту Ас-Сиси в США. Во время его приезда в декабре 2016 г. сенаторы Дж. Маккейн и Л. Грэм, однако, выразили обеспокоенность принятием египетским парламентом нового закона о НПО, пообещав ужесточить условия выделения американской помощи Египту на 2017 и 2018 фин. гг. в случае, если Ас-Сиси подпишет этот закон [34]. Это заявление дало понять, что помощь Египту останется в центре внимания Конгресса и при новом президенте.

В первые месяцы правления Д. Трампа возникало ощущение, что худшие дни в американо-египетских отношениях позади. Первым признаком их улучшения стал визит командующего Центральным командованием генерала Дж. Л. Фотеля в Египет в конце февраля 2019 г., в ходе которого он пообещал возобновить учения «Брайт стар». Никаких корректив в закон «О консолидированных ассигнованиях на 2017 фин. г.», подписанный 5 мая 2017 г., внесено не было. Кроме того, в проекте бюджета, внесённом тогда же в Конгресс, помощь Египту почти не сокращалась, в отличие, например, от Туниса, которому она была урезана на 67%. На 2018 фин. г. президент запрашивал 1,38 млрд долл., из которых на экономическую помощь – только 75 млн долл. Египет не получал на эти цели менее 100 млн с конца 1970-х годов [1].

Однако Сенат вновь занял иную позицию. Восприняв скепсис ведущих экспертов, приглашённых на слушания по помощи Египту 24 апреля 2017 г., в том числе представителя Центра Карнеги М. Данне и специалиста Совета по международным отношениям Э. Абрамса, сенаторы предложили сократить военную помощь Египту до 1 млрд долл. и повысить долю обусловленной помощи до 25% [35].

Ещё отчётливее различия в позициях обозначились после подписания в мае 2017 г. Ас-Сиси закона о НПО, запретившего им заниматься чем-либо, кроме социально ориентированной деятельности и содействия развитию, и установившего за нарушение запрета наказание до пяти лет лишения свободы. 22 августа 2017 г. госсекретарь Р. Гиллерсон воспользовался «правом на изъятие» и разблокировал удержанные администрацией Б.Обамы 195 млн долл. из средств, ассигнованных на 2016 г. по статье ЗВФ, которые должны были бы «сгореть» до 1 октября 2017 г., оговорив, что Египет не защищает свободу слова, не расследует злоупотребления служб безопасности и не предоставляет американским наблюдателям

доступ на Синайский полуостров [36]. На просьбы правозащитных организаций предоставить доступ к отчёту администрация ответила отказом. Разблокированные средства должны были удерживаться “в резерве” до тех пор, пока не будут выполнены три условия: прекращение военного и дипломатического сотрудничества с КНДР; полное закрытие заведённого в 2013 г. дела о сотрудниках американских и германских НПО и отзыв или смягчение нового закона о НПО [37]. Кроме того, администрация пообещала перенаправить другим странам 65,7 млн долл. военной помощи и 30 млн долл. экономической помощи, не доведенной до бенефициаров из-за неконструктивной позиции египетских властей.

Первоначальная реакция Египта на действия США была традиционно жёсткой, однако уже в середине сентября 2017 г. министр обороны и военной промышленности Египта С. Собхи заявил своему коллеге из Республики Корея, что Египет разорвал все связи с КНДР, после чего Д. Трамп пообещал рассмотреть вопрос о возобновлении помощи Каиру.

23 января 2018 г. Белый дом уведомил Конгресс о намерении выделить 1,039 млрд долл. из средств 2017 фин. г. по программе ЗВФ, то есть всю сумму за исключением 195 млн долл., привязанных к прогрессу в области демократизации и защиты прав человека, и 65,7 млн долл., удержанных и перепрограммированных летом 2017 г. [38].

Некоторые члены Конгресса и в их числе К. Грейнджер, возглавившая Комитет по делам вооружённых сил Палаты представителей, критиковали администрацию за любое сокращение военной помощи, представляя его как удар по американским компаниям и рабочим местам на оборонных предприятиях [39]. Позиция К. Грейнджер и её единомышленников предопределила консенсусный характер соответствующих положений бюджета на 2018 фин. г. Его основными отличиями стали: 1) повышение доли обусловленной военной помощи Египту до 300 млн (чуть менее 25%); 2) привязка реализации «права на изъятие» к оценке выполнения Египтом положений резолюции СБ ООН № 2270 и других резолюций касательно КНДР; 3) ассигнование по программе ФЭП 112,5 млн долл. (из общего объёма 1,419 млрд долл.) – больше, чем запрашивала администрация; 4) запрет на трату средств ФЭП на взносы в фонды, учреждённые Египтом в соответствии с законом о НПО [40].

За месяц до этого, 12 февраля 2018 г., администрация Д. Трампа внесла проект бюджета на 2019 фин.г., в котором запросила Конгресс выделить 1,381 млрд долл. Египту, разрешила использовать средства ФЭП для наполнения ЕАФПП, а также для субсидирования новых гарантий по кредитам Египту [1:16].

Между тем политическая ситуация в Египте развивалась противоречиво. С одной стороны, в апреле 2018 г. Высший апелляционный суд страны неожиданно вынес решение о пересмотре дела сотрудников НПО, заведённого в 2013 г. Кроме того, египетские власти не стали применять некоторые положения закона о НПО, в частности, облагать налогами гранты, полученные из-за рубежа. Египет также заставил КНДР сократить численность посольства в Каире и приостановил военное сотрудничество с Пхеньяном. С другой стороны, в стране

прошли выборы, демократичность которых вызывала вопросы, продолжались аресты гражданских активистов.

Тем не менее, в июле 2018 г. Госдепартамент вновь воспользовался «правом на изъятие», чтобы выделить 195 млн долл. из средств ЗВФ на 2017 фин.г. (хотя сенатор П. Лихи заблокировал 105 млн долл., требуя предоставить информацию о судьбе удерживаемого под стражей американца египетского происхождения М. Кассема). По словам одного из представителей Госдепартамента, ключевую роль в повторении манёвра сыграло стремление укреплять партнёрство с Египтом в области национальной безопасности [41].

Решение правительства вновь вызвало противоречивую реакцию. Так, например, адмирал в отставке Б. Клинган, бывший командующий ВМС США в Европе и Африке, горячо поддержал его, обосновывая это потребностями Египта в помощи для борьбы с ИГ, повышении оперативной совместимости между американскими и египетскими ВС и замене советских вооружений, а также необходимостью противодействия расширению российского влияния [42]. Другие, в частности, Э. Миллер, сочли решение контрпродуктивным и призвали лишить администрацию «права на изъятие» начиная с 2019 фин. г.» [37].

В сентябре 2018 г. администрация Д. Трампа выделила уже ассигнованный 1 млрд долл. из средств ЗВФ на 2018 фин. г., при этом «обусловленные» 300 млн остались замороженными. Тогда же министру обороны США впервые было предоставлено право выделять Египту средства из Фонда обучения и оснащения сил антиигиловской коалиции для укрепления безопасности границ. В ноябре 2018 г. Минобороны США уведомило Конгресс о закупках крупной партии военной продукции для Египта, в том числе десяти ударных вертолётов *AH-64E Apache* на сумму 1 млрд долл. Новый крупный контракт закреплял логику взаимодействия, выявленную ранее.

15 февраля 2019 г. Д. Трамп подписал консолидированный закон «Об ассигнованиях на 2019 фин.г.» [42], предусматривающий выделение Египту 1,419 млрд долл. (включая 1,3 млрд долл. и 112,5 млн долл. по статье ФЭП). В свою очередь на 2020 фин. г. администрация президента вновь запросила 1,382 млрд долл. Однако получение демократами контроля над Палатой представителей повышает вероятность дальнейшего ужесточения условий выделения Египту помощи.

9 апреля 2019 г. Ас-Сиси нанёс визит в США за несколько дней до вынесения на референдум поправок к Конституции Египта, которые позволили бы ему остаться у власти до 2030 г., дали право армии вмешиваться в политический процесс и усилили бы контроль исполнительной власти над судебной.

В преддверии этого визита группа высокопоставленных американских законодателей обратилась напрямую к египетскому лидеру, указав на невыполнение правительством Египта предъявляемых ему требований и призвав его изменить политику. 17 американских сенаторов, включая Дж. Риша, председателя Комитета по международным отношениям, направили письмо госсекретарю М. Помпео, призывая обсудить с Ас-Сиси вопрос о нарушении политических прав и прав человека в Египте [Gramer R., 2019]. В свою очередь, М. Помпео на

слушаниях в Конгрессе, посвящённых бюджету на 2020 фин. г., допустил возможность введения санкций против Египта в соответствии с законом «О противодействии противникам Америки посредством санкций» в случае закупки Каиром российских самолётов Су-35.

Тем не менее Д. Трамп оказал Ас-Сиси подчёркнуто теплый приём, не став заострять внимание на существующих разногласиях. Но спустя несколько дней власти Египта объявили об отказе присоединиться к Ближневосточному стратегическому альянсу («арабской НАТО»), создание которого активно продвигают США в целях противодействия Ирану и России. События последних недель указывают на то, что напряжённость в американо-египетских отношениях будет расти, а значит история манипулирования помощью Каиру может получить продолжение, но вопрос о том, будет ли она развиваться по принципиально иному сценарию, нежели в рассмотренный период, остаётся открытым.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Погружение в изучение «египетского досье» подтверждает, что США начинают разыгрывать карту внешней помощи с самого начала развития политических кризисов в странах-реципиентах, грозящих сменой власти. Чем более внушительны объёмы помощи, тем выше вероятность того, что уже в первые дни представители одной из ветвей власти пообещают её заблокировать или возобновить, сократить или увеличить. Как показала ситуация со свержением М. Мурси, дополнительные возможности предоставляют трактовка ограничений на оказание помощи, прописанных в законодательстве, включение или исключение «права на изъятия» из текстов, соответствующих законов об ассигнованиях, а также отмена или восстановление тех или иных специфических привилегий реципиента.

2. В процессе манипулирования инструментами помощи Египту после начала «арабской весны» ключевую роль сыграли внутренние детерминанты. «Связанный» характер американской военной помощи Египту, по факту являющейся субсидией для оборонных компаний США, создавал постоянную угрозу потери рабочих мест и заставлял этих производителей активно лоббировать свои интересы в Конгрессе, и такого рода усилия были тем успешнее, чем большее значение имели императивы бюджетной экономии. За сохранение помощи Египту активно выступало также произраильское лобби.

Однако нельзя недооценивать и роль внешних детерминант. США по-прежнему были заинтересованы в конструктивном развитии взаимоотношений с Египтом независимо от темпов демократизации его политической системы и степени соблюдения прав человека. Сотрудничество с Египтом приносило эффективные стратегические дивиденды и США, и их союзникам, в первую очередь Израилю. Одновременно Вашингтон стремился не допустить переориентации Египта на другие государства, в особенности на Россию.

Совокупность указанных факторов приводила к тому, что независимо от баланса политических сил в Каире и Вашингтоне, США воздерживались и от радикальных сокращений, и от замораживания большей части помощи

3. Вместе с тем, использовавшиеся США меры воздействия на Египет результатов не приносили. Неготовность Египта выполнять предъявляемые ему властями США требования объясняется не только внутренней логикой политического процесса в стране, но и масштабной поддержкой Каира различными арабскими донорами, а также отчётливым пониманием египетскими властями политэкономии американской помощи и их уверенностью в том, что США не будут свёртывать поддержку и что в самом крайнем случае достаточно будет подключить влиятельных лоббистов в Вашингтоне для изменения ситуации в свою пользу. Эта стратегия, продемонстрировавшая свою эффективность в кризисный период, будет, по всей видимости, работать ещё долго – по крайней мере, в отсутствие радикальных изменений в расстановке сил на Ближнем Востоке.

## ИСТОЧНИКИ

- [1] Congressional Research Service (CRS). Egypt: Background and U.S. Relations. Updated 12 March, 2019. CRS Report # RL33003. Washington, DC.
- [2] McGreal Ch. White House Warns \$1.5bn Aid to Egypt Could Be Withdrawn *The Guardian*. 29.01.2011.
- [3] Saudi King Told Obama He'd Fund Mubarak if U.S. Halted Egypt Aid. *Haaretz*. 10.02.2011.
- [4] Corn D. How Fast Can Obama or Congress Cut Off Aid to Mubarak? *Mother Jones*. 04.02.2011.
- [5] Granger Issues Statement on the Future of Egyptian Aid. Kay Granger Personal Website. January 31, 2011. Available at: <https://kaygranger.house.gov/press-release/granger-issues-statement-future-egyptian-aid> (accessed: 15.05.2019)
- [6] Remarks by the President on the Middle East and North Africa. May 19, 2011.
- [7] Keinon H. US Lawmaker: Aid to Egypt Depends on Peace with Israel. *The Jerusalem Post*. 23.08.2011.
- [8] Consolidated Appropriations Act of 2012. Pub. L. No. 112-74. 23.12.2011. 125 Stat. 1179, 1186.
- [9] Myers S.L., Kirkpatrick D.D. As Tensions Rise, Egypt Bars Exit of Six Americans. *The New York Times*. 26.01.2012.
- [10] Quinn A. U.S. approves Egypt military aid despite rights fears *Reuters*. 23.03.2012.
- [11] U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO). Egypt. U.S. Government Should Examine Options for Using Unobligated Funds and Evaluating Security Assistance Programs. GAO Report for Congressional Requesters. GAO-15-259. February 2015. Washington, DC, p.17.
- [12] Sharp, J. Egypt in Crisis: Issues for Congress. CRS Report # R43183. September 12, 2013. Washington, DC.
- [13] The White House. Office of the Press Secretary. Statement by President Barack Obama on Egypt. 03.07.2013.
- [14] Egypt Unrest: US to Go Ahead with F-16 Jets Delivery. *BBC*. 11.07.2013.
- [15] Face the Nation Transcripts. July 14, 2013. *CBS News*. 14.07.2013.

- [16] McCain J., Graham L. Cut off Aid to Egypt. *The Washington Post*. 12.07.2013.
- [17] AIPAC Opposes Cuts in Egypt Aid. *Jewish Telegraphic Agency*. 01.08.2013.
- [18] Remarks by the President on the Situation in Egypt. 15.08.2013.
- [19] Gordon M.R., Landler M. In Crackdown Response, U.S. Temporarily Freezes Some Military Aid to Egypt. *The New York Times*. 9.10.2013.
- [20] Bogardus K. Egypt Turns to K Street After U.S. Aid Cut. *The Hill*. 12.10.2013.
- [21] Remarks by Secretary of State John Kerry with Egyptian Foreign Minister Nabil Fahmy. 03.11.2013
- [22] Klapper B. GOP Senator Holds Up \$60M in Economic Aid to Egypt. *San Diego Union Tribune*. 22.10.2013.
- [23] Hanna M.W., Katulis B. Preparing for a Strategic Shift on U.S. Policy toward Egypt. Center for American Progress & Century Foundation. Washington, DC, 2013.
- [24] Consolidated Appropriations Act of 2014. Pub. L. No. 113-76. § 7401(a), 128 Stat. 5, 522-24.
- [25] U.S. Department of State Spokesperson Jen Psaki Daily Press Briefing. 23.04.2014.
- [26] Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015. Pub. L. 113-235. 16.12.2014. § 7401(a). 128 Stat. 2632-33.
- [27] Miller A. Trump Blinks, and Sisi Wins. Carnegie Endowment for International Peace. 10.08.2018. Available at: <https://carnegieendowment.org/2018/08/10/trump-blinks-and-egypt-s-sisi-wins-pub-77052> (accessed: 15.05.2019).
- [28] Sharp J.M. Ending Cash Flow Financing to Egypt: Issues for Congress. CRS Report #R44060. Washington, DC, 2015. P.3
- [29] Memorandum of Justification for Certification Under Section 7041(a)(6)(c) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Program Appropriations Act, 2015. 12.05.2015.
- [30] The New York Times Editorial Board. The Questionable Legality of Military Aid to Egypt. *The New York Times*. 19.08.2015.
- [31] Consolidated Appropriations Act, 2016. Pub.L. 114-113. 18.12.2015. § 7401(a).
- [32] U.S. GAO. Security Assistance: U.S. Government Should Strengthen End-Use Monitoring and Human Rights Vetting for Egypt. Report to Congressional Requesters. GAO-16-435. Washington, DC, 2016. P.35-36
- [33] U.S. Shifts Egypt Aid to Other Countries *Al-Monitor*. 16.10. 2016.
- [34] Statement by Senators John McCain & Lindsey Graham on Egyptian Legislation regulating NGOs. 01.12. 2016.
- [35] Elsinawi M. U.S. Congress Urged to Make Aid to Egypt More Conditional *Voanews.com*. 27.04.2017.
- [36] Sharp J. CRS Insight. Recent Developments in U.S. Aid to Egypt. IN10789. 29.09.2017. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/IN10789.pdf> (accessed: 15.05.2019)
- [37] Miller A. Commentary: Five Myths about U.S. Aid to Egypt *Reuters*. 13.08.2018.
- [38] Water M.K. Assistant Secretary of Legislative Affairs. Congressional Notification Transmittal Sheet. 23.01.2018.
- [39] Judson J. Granger Pushes Back on White House Move to Cut Military Aid to Egypt *Defense News*. 06.09.2017.
- [40] Consolidated Appropriations Act, 2018. H.R. 1625/Pub. L. 115-141. Book 2. P. 1690.
- [41] U.S. Will Consider Resuming Halted Military Aid to Egypt: Trump *Reuters*. 25.07.2018.

[42] Consolidated Appropriations Act, 2019. Pub. L. 116-6 (H.J. Res. 31). 15.02.2019. §7041(a). P. 323.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бартенев В.И., 2016. Американские программы помощи зарубежным странам в области безопасности: прошлое, настоящее, будущее (часть I). *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, № 4, с. 204–234.

Бартенев В.И., 2018. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: *de jure* и *de facto*. *Вестник МГИМО-Университета*, № 6, с. 110–140.

Глазунова Е.Н., 2012. У истоков содействия международному развитию: американская программа технической помощи развивающимся странам *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, № 2, с. 126–157.

Хлебникова Л.Р., 2014. Инструменты внешней помощи в контексте американо-израильского взаимодействия (1948–2014). *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, № 3, с. 115–149.

Шакиров А.Р., 2012. США: Официальная помощь развитию. *Мировая экономика и международные отношения*, № 3, с. 43–51.

Шумилин А.И., 2013. США–Египет: в поисках новой модели партнёрства. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*, №1, с.37-54.

## REFERENCES

Bartenev V.I., 2016. Amerikanskije programmy pomoshchi zarubezhnym stranam v oblasti bezopasnosti: proshloe, nastoyashchee, budushchee (chast' I). [U.S. Security Assistance Programs: Past, Present, Future (Part I)]. *Moscow University Journal of World Politics*, no. 4, p. 204–234.

Bartenev V.I., 2018. Blokirovaniye pomoshchi kak element vneshnepoliticheskogo instrumentariya SShA: de jure i de facto [Aid Prohibition As a Tool of the U.S. Foreign Policy: De Jure and De Facto]. *MGIMO Review of International Relations*, no.6, p.110-140.

Berger L., 2012. Guns, Butter, and Human Rights – the Congressional Politics of U.S. Aid to Egypt *American Politics Research*, vol.40, no.4, pp. 603–635.

Clarke D.L., 1997. US Security Assistance to Egypt and Israel: Politically Untouchable? *Middle East Journal*, vol. 51, no.2, pp. 200–214.

Crawley M., 2016. 'We Caved' *Politico Magazine*. January–February 2016.

Fleck R.K., Kilby C., 2001. Foreign Aid and Domestic Politics: Voting in Congress and the Allocation of USAID Contracts *Southern Economic Journal*, no.67, pp. 598–617.

Callaway R.L., Matthews E.G., 2008. Strategic US Foreign Assistance: The Battle between Human Rights and National Security. Aldershot: Ashgate. 219 p.

Glazunova E.N., 2012. U istokov sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: amerikanskaya programma tekhnicheskoi pomoshchi razvivayushchimsya stranam [At the Origins of International Development Cooperation: the U.S. Program of Technical Assistance to Underdeveloped Countries] *Moscow University Journal of World Politics*, no.2, pp. 126–157.

Gramer R., 2019. Lawmakers Warn Egyptian Leader Over Human Rights Abuses *Foreign Policy*. 09.04.2019.

Hassan O., 2017. *The \$74 Billion Problem: US–Egyptian Relations after the 'Arab Awakening'* *International Politics*, vol. 54, no. 3, pp. 322–337.

Jadallah D. 2016. US Economic Aid in Egypt: Strategies for Democratisation and Reform in the Middle East. London: I.B. Tauris. 389 p.

Khlebnikova L.R., 2014. Instrumenty vneshnei pomoshchi v kontekste amerikano-izrail'skogo vzaimodeistviya (1948-2014) [Foreign Aid Instruments in the Context of the United States – Israel Relations (1948-2014)]. *Moscow University Journal of World Politics*, no. 3, pp. 115-149.

Krieger Z., 2012. Egypt vs. Israel: How Congress Weighs the Risks of Cutting Our Aid to Cairo *The Atlantic*. 16.02.2012.

Lancaster C., 2007. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago, University of Chicago Press. 288 p.

McElhinny C. et al., 2008. beyond the Water's Edge: Measuring the Internationalism of Congress. Washington, DC: Rowman & Littlefield, 238 p.

Milner H.V., Tingley D.H., 2010. The Political Economy of U.S. Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid *Economics and Politics*, no.22, pp. 200-232.

Rogin J., 2012. Clinton Waives Restrictions on U.S. Aid to Egypt *The Foreign Policy*. 22.03.2012.

Shakirov A.R., 2012. SShA: Ofitsial'naya pomoshch' razvitiyu [USA: Official Development Aid] *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 3, pp. 43-51.

Schulberg J., 2014. The Military Coup in Thailand Is Putting the U.S. in an Awkward Position *The New Republic*. May 24, 2014.

Shumilin A.I., 2013. The USA - Egypt: in Search for a New Partnership Model. *USA-Canada: Economics, Politics, Culture*, no.1, p.37-54.

Zimmermann A.M. 2017. U.S. Assistance, Development, and Hierarchy in the Middle East. New York: Palgrave Macmillan, 286 p.

### Информация об авторе / About the author

**Бартенев Владимир Игоревич**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН, 107131, Москва, ул. Рождественка, д.12; доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1;

**Vladimir I. Bartenev**, Cand. Sci. (History) Institute for Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation, 107031, Moscow, Rozhdestvenka, 12; Professor at the Chair for International Organizations and World Political Processes, Director for Center for Security and Development Studies at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University. 1 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation