

## СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ И ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

**В.И. Бартнев\***

### ВЛИЯНИЕ ВНУТРЕННИХ ДЕТЕРМИНАНТ НА РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ В ЭПОХУ БЮДЖЕТНОЙ ЭКОНОМИИ: ОПЫТ США\*\*

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования  
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Выход императивов бюджетной экономии на первый план после глобального финансового и экономического кризиса 2008–2009 гг. и кризиса суверенных долгов в еврозоне обнажил противоречия между интересами национальной безопасности и обеспечения подотчетности перед налогоплательщиками в развитых странах по всему спектру инструментов «жесткой» и «мягкой» силы, включая внешнюю помощь. Несмотря на значительный исследовательский интерес к теме влияния неблагоприятной экономической конъюнктуры на процесс предоставления внешней помощи, в полной мере эти противоречия еще не осознаны. Данная статья призвана заполнить существующую нишу, используя в качестве примера опыт крупнейшего мирового донора — США. В статье обобщен широкий массив новейших исследований, посвященных выявлению специфики американской модели оказания внешней помощи, и на этой основе сформулированы три гипотезы — по одной в отношении каждой партийно-политической конфигурации, которая имела место в США в 2008–2014 гг. Вместо конвенционального подхода, домысливающего мотивы политики донора по характеру распределения объемов помощи между различными странами-реципиентами, в статье мотивация исследуется «на входе» — по распределению средств между различными по целям и задачам статьям, которое зафиксировано в «Обоснованиях бюджета перед Конгрессом». Введение в научный оборот комплекса этих новых данных позволило выявить существенные вариации в формате распределения средств в эпоху бюджетной экономии в зависимости от баланса сил между партиями.

**Ключевые слова:** внешняя помощь, экономическая помощь, военная помощь, помощь развитию, США, Конгресс, секьюритизация, «жесткая сила», национальная безопасность, экономический кризис, бюджетная экономия, инструменты внешней политики.

---

\* *Бартнев Владимир Игоревич* — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, директор Центра проблем безопасности и развития при факультете мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

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

Глобальный финансовый и экономический кризис 2008–2009 гг. и последовавший вскоре кризис суверенных долгов в еврозоне радикально изменили ландшафт внешней политики в развитых странах и практику применения различных инструментов «жесткой» и «мягкой» силы. По мере сокращения бюджетных доходов истощение в странах Запада столкнулся с необходимостью «затянуть пояса». В первую очередь требовалось уменьшить объем внешних обязательств, в том числе в отношении своих союзников и партнеров, и продемонстрировать «отдачу от вложенных средств» (*value for money*) в расходовании денег за пределами страны, т.е. осязаемые и измеряемые результаты и дивиденды от инвестиций [Scott et al., 2012: 510; Jackson, 2012]. Возникновение дихотомии между интересами национальной безопасности и обеспечения подотчетности перед налогоплательщиками имело зримое, но при этом почти не изученное в отечественной литературе [Войтоловский и др., 2013] воздействие на все аспекты внешней политики, включая оборону, дипломатию и содействие международному развитию (СМР), становясь дополнительным стимулом к ускорению макроструктурных сдвигов в мировой политике [Кокошин, 2014], обретших характер «глобальной перестройки» [Глобальная перестройка..., 2014].

Пожалуй, сильнее всего императивы бюджетной экономии затронули сферу внешней помощи, чему вряд ли стоит удивляться, учитывая «географический разрыв» между налогоплательщиками и бенефициарами в этой сфере [Jackson, 2012]: налогоплательщики находятся в одной стране, а бенефициары программ помощи — в другой. Финансовые ресурсы, выделяемые на такой «предмет роскоши», как внешняя помощь, который граждане «могут себе позволить», только когда удовлетворены их более базовые потребности [Dudley, 1979: 564], в 2011–2012 гг. были существенно сокращены. Позитивная динамика вновь наметилась только в 2013 г.: по его итогам глобальные объемы официальной помощи в целях развития (ОПР) выросли на 6,1%, в первую очередь за счет рывка Великобритании, которая увеличила свою помощь на рекордные 27,8% для выполнения намеченного плана по достижению заветного для стран-доноров ориентира по объемам ОПР в 0,7% ВВП<sup>1</sup>.

Феномен негативного влияния экономических спадов на бюджеты помощи и «щедрость» доноров (измеряемую как доля помощи от ВВП) в последнее время привлекал к себе достаточно большое внимание исследователей [Ahmed et al., 2011; Frot, 2009; Minoiu et al., 2010; Mold et al., 2010; Dang et al., 2013; Dabla-Norris et al., 2014].

---

<sup>1</sup> OECD. Table 1: Net Official development assistance from DAC and other donors in 2013. Preliminary data for 2013. Available at: <http://www.oecd.org/dac/stats/document-upload/ODA%202013%20Tables%20and%20Charts%20En.pdf> (accessed: 10.07.2014).

Однако влияние кризисов на формат *распределения* средств до сих пор почти никем не оценивалось: исключением является лишь статья К. Ньяньона [Gnagnon, 2013].

Ставят ли доноры эффективность выше интересов национальной безопасности, а политические дивиденды предоставления поддержки важным с геостратегической точки зрения странам (независимо от степени коррумпированности их правительств и соблюдения прав человека) — ниже важных с электоральной точки зрения выгод от увеличения транспарентности финансовых потоков и подотчетности налогоплательщикам? Становятся ли они более осмотрительными (*risk-averse*) и выделяют ли больше средств странам, имеющим лучшие показатели, или, напротив, продолжают делать ставку на геополитически важных «неудачников»? Секьюритизируют ли они потоки помощи, подчиняя их интересам безопасности, во имя обеспечения большей «отдачи от вложенных средств»? Ретушируются ли в аргументации морально-идеалистические аспекты помощи как инструмента обеспечения глобальных общественных благ или, напротив, становятся более выпуклыми? Как внутренние факторы, в частности институциональная структура политического процесса и партийная политика, влияют на то, как правительства справляются с этими отнюдь не тривиальными дилеммами? Сообщество девелопменталистов только начало изучать обозначенные вопросы, и многие из них пока остаются без ответа. Настоящая статья призвана заполнить существующую нишу, используя в качестве примера Соединенные Штаты Америки, которые остаются самым крупным и влиятельным глобальным донором.

Пример США одновременно и иллюстративен, и сложен для анализа. Во-первых, именно правительство США при администрации Б. Обамы пошло на наибольшие (в абсолютном отношении) сокращения бюджетов экономической помощи в 2011–2012 гг. среди всех стран — членов Комитета по содействию развитию ОЭСР (далее КСР ОЭСР). Эти сокращения были одними из наиболее существенных и в исчислении к ВВП. Именно в США проблема бюджетного дефицита и «получения отдачи от вложенных средств» встала острее всего — в связи с решением проблемы государственного долга по Закону о контроле над бюджетом 2011 г. посредством сокращения бюджетного дефицита и введением автоматического севкстра на 2013–2021 фин. гг.

Во-вторых, «Великая рецессия» и посткризисные годы (2008–2014) предоставляют широкий спектр вариаций расстановки сил с точки зрения партийного состава администрации, Сената и Палаты представителей. Президентский проект бюджета и закон о бюджетных ассигнованиях на 2009 фин. г. были утверждены в си-

туации, когда Белый дом контролировался республиканцами, а обе палаты Конгресса — демократами (конфигурация «республиканцы—демократы—демократы» — Р-Д-Д); проекты бюджетов на 2010 и 2011 фин. г. — в момент, когда во главе исполнительной власти и обеих палат Конгресса стояли демократы (конфигурация Д-Д-Д). Наконец, утверждение бюджетов на 2012–2015 фин. г. происходило после масштабной победы Республиканской партии, которая восстановила контроль над Палатой представителей (конфигурация Д-Д-Р), при этом достаточно большое число мест заняли сторонники «Движения чаепития», крайне негативно настроенные в отношении увеличения государственных расходов. Многообразие партийных конфигураций дает прекрасный материал для иллюстрации влияния внутривнутриполитических детерминант на политику внешней помощи. Такого рода факторы в последнее время все чаще изучаются в литературе, посвященной «щедрости» доноров (aid effort) [Milner, Tingley, 2010a, 2010b; Fuchs, Nunnenkamp, 2012; Kleibl, 2012; Lundsgaarde, 2012], но пока еще не становились предметом пристального рассмотрения в трудах, посвященных распределению средств помощи (aid allocation) по странам, регионам, типам и каналам.

Наконец, в-третьих, США всегда были одним из наиболее «скупых» и «жестких» доноров — государством, которое вполне открыто ставило интересы своей национальной безопасности выше потребностей стран-реципиентов в развитии [Morgenthau, 1962; McKinlay, Little, 1979; Lai, 2003; Harrigan, Wang, 2011]. Эта ориентация на безопасность стала особенно очевидной после террористических атак 11 сентября 2001 г., после которых администрация Дж. Буша-мл. начала так называемую секьюритизацию развития. Речь идет о «подчинении процесса структурирования, обоснования, разработки и имплементации политики содействия развитию императивам глобальной и национальной безопасности» [Howell, Lind, 2009a: 1280], в основе которого лежит восприятие отставания в развитии как угрозы. В целом секьюритизация оказалась чрезвычайно эффективной в качестве дискурсивной практики (макроуровень) и привела к существенным изменениям на мезоуровне — в институциональной структуре, объемах и направленности потоков помощи [Woods, 2005; Radelet, 2008; Fleck, Kilby, 2010] и на микроуровне — в планировании и реализации конкретных программ и проектов [Howell, Lind, 2009a, 2009b]. Однако кроме масштабного увеличения объемов помощи и повышения внимания к нестабильным государствам, которые ранее подвергались маргинализации в качестве аутсайдеров-неудачников ('poor performers'), все проявления секьюритизации, такие как акцентирование помощи «государствам, находящимся на передовой глобальной войны с терроризмом»

(‘frontline states in the War on Terror’), усиление роли военных в реализации проектов, жестко критиковались девелопменталистским сообществом как контрпродуктивные [Howell, Lind, 2009a, 2009b; Patrick, Brown, 2007]. Соответственно, анализ заявленной проблематики позволяет также проверить, воплотились ли надежды на десекьюритизацию и демилитаризацию внешней помощи в жизнь.

Статья разделена на четыре части. В первой части мы впишем наше исследование в более широкий контекст научных дебатов о ключевых детерминантах, которые определяют характер распределения помощи со стороны донорского сообщества в целом и США как его наиболее влиятельного члена в частности, и сформулируем несколько гипотез, основанных на анализе литературы. Вторая часть статьи будет посвящена описанию методологии. В ней будет подробно описана предложенная американским исследователем Дж. Кэдделом оригинальная схема изучения политики США в сфере внешней помощи, которая основана на анализе специфичной структуры американского бюджета и процесса его утверждения в США и ставит под сомнение адекватность традиционных подходов к исследованию распределения потоков американской помощи с использованием данных ОЭСР. На основе этой схемы будут обозначены механизмы верификации сформулированных нами гипотез. Наконец, последние два раздела статьи будут посвящены изучению соответственно риторики и практики политики США в сфере предоставления внешней помощи в 2008–2014 гг. — период, включающий последний год правления Дж. Буша-мл. и весь период правления Б. Обамы — до текущего момента, с использованием эмпирических данных — как качественных, так и количественных.

## 1

В 1962 г. один из основоположников политического реализма — Г. Моргентау назвал внешнюю помощь одной из «реальных инноваций, которые были привнесены во внешнеполитическую практику в эпоху модерна», уточнив, что «ни одно другое нововведение не представляет такой сложности для понимания и управления [Morgenthau, 1962: 301]. Многочисленные попытки ученых разгадать «загадку Моргентау» [Lancaster, 2007: 62] привели к тому, что литература по проблемам распределения помощи превратилась в отдельное направление исследований в области международной политической экономики. Ввиду неоспоримого доминирования США как донора в глобальной архитектуре помощи вопрос о том, как американский политический истеблишмент определяет получателей и объемы предоставляемой помощи, приобретает все большее

значение как для изучения внешней политики США, так и в целом для зарубежной девелопменталистики.

Зарубежные ученые часто делают акцент на уникальности внутриамериканских дебатов о целях оказания помощи между «гуманистами», или «интернационалистами», которые видят в государстве источник социальных и общечеловеческих благ и прогресса, с одной стороны, и «либертарианцами», или «изоляционистами», которые стремятся к максимальному ограничению роли государства в обществе, — с другой [Travis, 2010].

Ни в одной другой стране-доноре, по словам К. Ланкастер (Lancaster, 2007: 94), «противостояние приверженцев двух указанных традиций по вопросам внешней помощи не было столь ожесточенным и постоянным», как в США.

Как справедливо заметил американский исследователь Дж. Уэллс, «лагерь приверженцев внешней помощи в США представляет собой неочевидный альянс тех, кто выступает за проведение активной гуманитарной внешней политики, и тех, кто считает иностранную помощь инструментом продвижения стратегических интересов страны. То, какая из групп берет верх, определяет характер не только политики США в сфере внешней помощи, но и перспективы развития, обеспечения мира и даже ход борьбы за жизнь в странах-реципиентах» [Wells, 2013: 12].

В научной литературе представлено несколько объяснений специфики распределения американской помощи. Согласно наиболее распространенной реалистической точке зрения, распределение помощи подчинено интересам безопасности, а главная цель США состоит в сохранении и укреплении своих позиций в международной иерархии. Целый ряд ученых находили позитивную корреляцию между стратегическими интересами США в области безопасности и географическим распределением помощи как в эпоху «холодной войны» [McKinlay, Little, 1979; Lebovic, 1988; Meernik et al., 1998], так и после ее окончания [Lai, 2003], используя такие переменные, как наличие договоров об обороне или союзе между США и страной-реципиентом, объемы поставок американского оружия или наличие общей границы с государством, которое угрожает США.

По мнению Дж. Харригана и К. Ванга, США — более эгоистичный донор, чем другие страны, поскольку уделяют меньше внимания политической системе и объему потребностей стран-реципиентов в развитии и больше внимания собственным интересам, нежели их партнеры по КСР ОЭСР [Harrigan, Wang, 2011]. США также придают большее значение тем странам, которые поддерживают их позицию при голосовании в ООН, и практически игнорируют такие факторы, как состояние экономики (ВВП на душу населения),

политический климат или соблюдение прав человека [Hoeffler, Outram, 2011].

Второй наиболее распространенный подход к объяснению специфики распределения американской помощи основан на идеологии либерализма. Его адепты утверждают, что после Р. Никсона помощь США распределялась, по крайней мере частично, исходя из уровня приверженности страны-получателя демократическим принципам и соблюдения ею прав человека [Poe, Meernik, 1998; Apodaca, Stohl, 1999; Lai, 2003]. Такой акцент может быть обусловлен одновременно и обеспокоенностью потребностями стран-реципиентов, и стремлением к расширению числа стран-единомышленников посредством поощрения государств, сделавших выбор в пользу западных стандартов управления [Travis, 2010].

Тем не менее многие исследователи отмечают, что влияние внешних стимулов не является неизменным и что вариации обусловлены тем, какая партия находится у власти в США [Travis, 2010: 803]. Ученые, однако, далеко не единодушны в оценке данного фактора. Преобладает точка зрения, согласно которой республиканцы склонны отстраняться от активного вовлечения в дела бедных стран и восприятия «внешней политики как социальной работы» [Mandelbaum, 1996]. Эту позицию поддерживает, в частности, Р. Тревис [Travis, 2010: 817], полагающий, что партии левого толка с большей вероятностью будут поддерживать внешнюю помощь независимо от уровня демократизации стран-реципиентов. По мнению Х. Милнер и Д. Тингли, Республиканская партия, имея большинство в одной или в обеих палатах Конгресса, с большей вероятностью будет руководствоваться принципиально иной логикой: чем меньше потребности той или иной страны в развитии и хуже ситуация с приверженностью демократическим нормам, тем меньше помощи следует ей предоставлять. На уровне округов избиратели, симпатизирующие Республиканской партии, с меньшей вероятностью будут поддерживать экономическую помощь и с большей вероятностью — помощь военную [Milner, Tingley, 2010].

Напротив, М. Голдстейн и Т. Мосс, фокусируясь на оценке роли партийного фактора в предоставлении американской помощи Африке, пришли к выводу о том, что республиканские администрации выделяют больше средств на помощь, нежели демократические [Goldstein, Moss, 2005]. Они также отмечают, что партийная принадлежность главы исполнительной власти не имеет значения, в отличие от соотношения сил между исполнительной и законодательной властью, а также внутри самого Конгресса. Более низкие объемы помощи наблюдаются в ситуациях, когда Белому дому противостоит Конгресс, в котором одна партия контролирует обе палаты, и наименьшую щедрость США демонстрируют тогда, когда

у власти в Белом доме находится демократ, а Конгресс контролируют республиканцы. М. Голдстейн и Т. Мосс предлагают несколько объяснений этому «парадоксу», противоречащему известной «гипотезе Ламсдейна» о том, что левые партии «щедрее» правых в вопросах предоставления внешней помощи [Lumsdaine, 1993]. С одной стороны, для республиканцев большее значение имеет «партийная солидарность»: республиканский Конгресс более склонен доверить полномочия по распределению средств помощи президенту-однопартийцу и, наоборот, готов вести ожесточенную борьбу с исполнительной властью, возглавляемой представителем конкурирующей партии. С другой стороны, республиканцы в целом лучше артикулируют внешнеполитические цели и обосновывают использование для их достижения тех или иных инструментов, включая иностранную помощь [Goldstein, Moss, 2005: 1298].

Р. Флэк и К. Килби предлагают более нюансированную трактовку взаимосвязи между идеологией и характером распределения средств внешней помощи в США. По их мнению, в периоды доминирования в Конгрессе республиканцев программы внешней помощи в большей степени подвержены влиянию коммерческих интересов. Когда Белый дом и Конгресс контролируют демократы, девелопменталистские соображения проявляются в распределении помощи в большей степени, чем в период, когда одну или обе ветви власти контролируют республиканцы [Fleck, Kilby, 2006]. С точки зрения Р. Флэка и К. Килби, геополитические интересы при президенте-республиканце обретают больший вес.

По мнению Р. Тревиса, партийная принадлежность также является важным фактором, объясняющим в целом довольно низкий уровень «щедрости» США как донора. Ввиду столь заметных вариаций в распределении помощи в зависимости от того, какая партия контролирует исполнительную и законодательную власть, он отмечает высокую степень поляризации в принятии решений по вопросам помощи: борьба вокруг бюджетных ассигнований отличается особой ожесточенностью, следствием чего являются более низкие, чем можно было ожидать, объемы помощи. В то же время в отсутствие мощного лобби и при низком уровне общественной поддержки помощь является одной из наиболее уязвимых целей для сокращения статей бюджета — даже в тех ситуациях, когда Белый дом и Конгресс контролируются одной партией [Travis, 2010].

Наибольшую пользу при подготовке данной статьи оказало ознакомление с эссе Дж. Кэддела [Caddel, 2012], который увидел в выявляемой многими учеными подчиненности политики США в сфере СМР императивам безопасности логический парадокс: «Удивительно то, что США используют помощь *развитию* для



решения проблем *безопасности* при наличии других, более подходящих для этого инструментов. Почему бы просто не увеличить объемы помощи в области *безопасности*, а в предоставлении помощи развитию не сконцентрироваться на странах, которые больше всего в ней нуждаются и где она с наибольшей долей вероятности будет иметь эффект?» [Caddel, 2012: 2]. Дж. Кэддел объясняет этот парадокс особенностями процесса принятия решений по вопросам внешней помощи в США, используя предложенную им методологическую схему, основанную не на статистических данных ОЭСР, а на внутренних американских документах — «Обоснованиях бюджета перед Конгрессом» (подробнее об этом см. раздел 2). Анализируя период с 2000 по 2010 г., Дж. Кэддел пришел к выводу о том, что Конгресс предоставляет президенту большую свободу в географическом распределении помощи, но при этом сохраняет контроль над распределением ресурсов между различными типами помощи и механизмами ее доведения, тем самым оказывая реальное влияние на внешнюю политику, даже не будучи особо заинтересованным в сущности проводимой политики [Caddel, 2012: 24].

По мнению Дж. Кэддела, с точки зрения президента, Конгресс «недопоставляет» средства по тем статьям, которые наиболее четко привязаны к достижению политических целей. Это ограничивает возможности президента по использованию внешней помощи для преодоления чрезвычайных стратегических вызовов. В то же время Конгресс готов уступить президенту при определенном уровне *значимости* (*salience*) внешнеполитического вопроса. В итоге президент сталкивается с нехваткой средств для оказания помощи политического характера и избытком средств гуманитарной помощи и помощи в области здравоохранения, но при этом Конгресс не устанавливает ограничений в отношении географического распределения помощи. После прохождения закона об ассигнованиях и начале так называемого процесса 653 президент может перенаправить средства, ассигнованные в «переполненные» бюджетные статьи, в приоритетные страны. Желая компенсировать дефицит средств на политических счетах, в итоге он направляет продовольственную помощь и помощь в области здравоохранения в избыточных объемах в наиболее значимые с точки зрения национальной безопасности страны, в результате чего степень преобладания соображений безопасности в географическом распределении помощи становится более заметной. Разница в позициях исполнительной власти и законодательной проявляется в большей степени при анализе распределения не столько по отдельным счетам, сколько по странам. При этом Дж. Кэддел отмечает, что эта разница менее заметна в условиях разделенного правления и большей значимости (*salience*) внешнеполитического сюжета [Caddell, 2012: 26–27].

Что касается проблемы влияния кризисов на политику США в сфере помощи, то она пока не нашла должного отражения в литературе. Дж. Меерник и Э. Олдмиксон лишь вскользь затрагивают этот сюжет, отмечая, что уровень поддержки «кооперативного интернационализма» со стороны конгрессменов чувствителен к изменению внутренних политических приоритетов электората (Meernik, Oldmixon, 2004). Отсутствие интереса к изучению влияния «Великой рецессии» и бюджетной экономии выглядит тем более странным, что по крайней мере одно исследование [Gibler, Miller, 2012] фокусируется как раз на сравнении политики администраций Дж. Буша-мл. и Б. Обамы в сфере оказания помощи. Выводы данной статьи заслуживают отдельного внимания.

Дж. Джиблер и С. Миллер обнаруживают как сходства, так и различия между двумя президентствами. Во-первых, оба президента использовали помощь для поощрения развития и демократии в развивающихся странах и при этом в значительной мере игнорировали политику стран-реципиентов в области защиты прав человека. Во-вторых, абсолютные и относительные объемы доведенной помощи не выросли при Б. Обаме, несмотря на обещания, озвученные в предвыборной кампании и в инаугурационной речи. В-третьих, обе администрации больше всего ресурсов направляли в конфликтные зоны — Афганистан, Ирак. Однако если администрация Дж. Буша-мл. активно использовала все имевшиеся в ее распоряжении инструменты для достижения внешнеполитических целей в странах — получателях помощи, то администрация Б. Обамы в большей степени фокусировалась именно на содействии развитию более демократических стран [Gibler, Miller, 2012: 1216–1217].

В общем и целом в литературе по распределению помощи можно обозначить несколько пробелов. Во-первых, хотя ученые в целом демонстрируют единодушие в том, какие внешние или внутренние детерминанты оказывают наибольшее влияние на политику в области оказания помощи, они зачастую расходятся в оценке того, какой именно эффект имеют данные детерминанты и как он меняется с течением времени. Во-вторых, нет ни достаточно разработанной теории предоставления помощи в условиях кризиса, ни исследования, которое оценивало бы применимость существующих теорий к периодам экономического спада. В-третьих, пока не было опубликовано ни одного труда, который проливал бы свет на изменения в поведении США как донора в условиях кризиса. Р. Тревис в статье 2010 г. подошел очень близко к выводу о том, что республиканский Конгресс играет подлинно обструкционистскую роль в отношении внешней помощи [Travis, 2010], но не смог проверить его из-за отсутствия (на момент публикации статьи) партийно-политической конфигурации Д-Д-Р в политической истории США

после окончания «холодной войны». Возникновение данной конфигурации после промежуточных выборов 2010 г. предоставляет прекрасную возможность верифицировать и уточнить некоторые теоретические выводы.

На основе анализа имеющейся литературы можно сформулировать три ключевые гипотезы в отношении динамики распределения ресурсов американской помощи в условиях кризиса — по одной в отношении каждой партийно-политической конфигурации, существовавшей в течение рассматриваемого периода.

*Гипотеза № 1.* В рамках конфигурации Р-Д-Д США будут продолжать увеличивать объемы помощи вопреки ухудшению внутренней экономической конъюнктуры и секьюритизировать одновременно внешнюю помощь в целом и двустороннюю экономическую помощь в частности.

*Гипотеза № 2.* В рамках конфигурации Д-Д-Д США будут продолжать увеличивать объемы помощи, невзирая на ухудшение внутренней экономической конъюнктуры, но при этом начнут процесс десекуритизации/девелопментализации внешней помощи и двусторонней экономической помощи.

*Гипотеза № 3.* В рамках конфигурации Д-Д-Р США будут уменьшать объемы помощи, реагируя на ухудшение внутренней экономической конъюнктуры, и отказываться от девелопментализации в пользу секьюритизации.

## 2

В этом разделе речь пойдет о специфических особенностях структуры американского бюджета помощи и процесса его утверждения, которые имеют ключевое значение для решения задач статьи. Обычно раздел, посвященный методологии, предшествует описанию данных, но мы сознательно избрали обратный порядок для преодоления отмеченных Дж. Кэдделом недостатков большинства исследований, посвященных распределению американской внешней помощи. Эти недостатки носят методологический характер и проистекают из готовности ученых исследовать решения, принимаемые в области внешней помощи, опосредованно — через использование в качестве независимых переменных различных характеристик стран — получателей помощи и стандартизированной статистики из баз данных КСР ОЭСР. Существует по меньшей мере три причины, почему такой подход не только бесполезен, но и контрпродуктивен при изучении политической экономии американской внешней помощи.

Во-первых, американское законодательство по вопросам внешней помощи открыто требует того, чтобы ресурсы внешней помощи «приписывались» к отдельным счетам, каждый из которых имеет

свое целевое предназначение. Таким образом, рассмотрение самих бюджетов помощи позволяет изучать мотивацию США как донора напрямую, а не посредством изобретения набора характеристик стран-реципиентов, которые лучше всего могли бы отражать их стратегические, коммерческие или гуманитарные интересы, и анализа вариаций в географическом распределении потоков помощи.

Во-вторых, рассмотрение правительства США в качестве единого актора нивелирует важные расхождения в политических предпочтениях президента и Конгресса [Caddel, 2012: 2].

В-третьих, внешняя помощь — значительно более широкое понятие, нежели «официальная помощь развитию», одним из критериев которой является направленность на содействие социально-экономическому развитию и повышение благосостояния развивающихся стран. Большинство исследований внешней помощи концентрируются исключительно на распределении помощи между различными странами-получателями и ограничивают выборку программами помощи развитию, отчетность о которых предоставляется в ОЭСР (важным исключением в этом плане является работа М. Тирни и соавторов [Tierney et al., 2011]). Однако США предоставляют помощь для самых разных целей через фрагментарную систему из более чем 20 агентств, главными из которых являются Государственный департамент, Агентство США по международному развитию, Министерство финансов, Министерство обороны, Министерство сельского хозяйства и Корпорация «Вызовы тысячелетия» (функционирующая с 2004 г.).

Исследовательская служба Конгресса США выделяет пять различных категорий внешней помощи: двустороннюю помощь развитию; экономическую помощь, нацеленную на реализацию целей США в области внешней политики и безопасности; гуманитарную помощь; взносы в многосторонние институты развития и, наконец, военную помощь. Каждая категория включает несколько бюджетных статей, каждая из которых в свою очередь также имеет свое уникальное целевое предназначение<sup>2</sup>. Большая часть этих статей входит в раздел 150 бюджета «Международные отношения», в котором отражена помощь от всех крупных министерств и ведомств, за исключением Министерства обороны и Министерства сельского хозяйства.

Утвержденные Конгрессом счета различаются по целям предоставления помощи, агентству, ответственному за управление данными ресурсами, и объемам «связанной» помощи, т.е. помощи

---

<sup>2</sup> Congressional Research Service. State, foreign operations appropriations: A guide to component accounts. Congressional Research Service Report R40482. February 5, 2014. Washington, D.C., 2014. Available at: <http://fas.org/sgp/crs/row/R40482.pdf> (accessed: 20.06.2014).

в виде товаров и услуг, которые могут быть закуплены только у американских компаний или неправительственных организаций [Caddell, 2012: 7]. Таким образом, распределение финансирования между различными счетами может иметь значительные последствия для акторов внутри США, таких как группы адвокации, которые лоббируют предоставление помощи на отдельные нужды, а также американские компании и НПО, конкурирующие друг с другом за право выполнения программ помощи [Caddell, 2012: 7].

Раздел «Внешние операции» программы «Международные отношения» объединяет подразделы, содержащие несколько бюджетных статей. Так, в подраздел II включаются административные расходы Агентства США по международному развитию. Подраздел III включает помощь развитию, помощь политико-стратегического характера и гуманитарную помощь. Наиболее крупными статьями расходов, имеющими девелопменталистское предназначение, являются «Глобальное здравоохранение и выживание детей» и «Помощь развитию». В эту категорию входят также более мелкие программы Министерства финансов («Международная техническая помощь и списание долгов») и других агентств, таких как Корпус мира, Межамериканский фонд, Фонд африканского развития и Корпорация «Вызовы тысячелетия». Помощь политико-стратегического характера представлена управляемым Госдепартаментом Фондом экономической поддержки (Economic Support Fund, ESF/ФЭП), а также статьей «Помощь странам Европы, Евразии и Центральной Азии» (Assistance to Europe, Eurasia and Central Asia, АЕЕСА)<sup>3</sup>. Наконец, в категорию гуманитарной помощи входят «Международная помощь при стихийных бедствиях» (International Disaster Assistance, IDA), «Помощь мигрантам и беженцам» (Migration and Refugee Assistance, MRA) и «Фонд чрезвычайной помощи мигрантам и беженцам» (Emergency Refugee and Migration Assistance, ERMA). Подраздел IV включает пять статей. Госдепартамент распоряжается средствами по трем из них: «Международная помощь в области контроля над наркотиками и обеспечения правопорядка» (International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE), «Нераспространение, борьба с терроризмом, противопехотными минами и связанные программы» (Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related programs, NADR), а также «Миротворческие операции» (Peacekeeping Operations, PKO). Остальные две статьи — «Международная помощь в подготовке военных» (International Military Education and Training, IMET) и «Военная помощь зарубежным странам» (Foreign Military Financing, FMF) — утверждаются президентом. Распорядителем средств по счетам PKO, IMET

---

<sup>3</sup> Упразднена в 2011 г.

является Госдепартамент, а исполнителем — Министерство обороны. Подраздел V («Многосторонняя помощь») представлен двумя крупными счетами — «Взносы в международные организации и программы» (International Organizations and Programs, IO&P) и «Взносы в международные финансовые институты» (International Financial Institutions, IFI). Первым счетом — добровольных взносов — управляет Госдепартамент, вторым — Министерство финансов.

Объем счетов существенно варьирует. Наиболее крупными счетами являются счета FMF и ESF, на каждый из которых приходится до трети всех ассигнований. Собственно экономическая помощь развитию занимает чуть меньше трети, при этом около 2/3 приходится на счета GHCS. Наконец, большая часть гуманитарной помощи предоставляется в форме поставок продовольствия по счету «Продовольствие ради мира»<sup>4</sup>. Помощь из фондов ФЭП носит откровенно политико-стратегический характер, однако средства, выделяемые по данной статье, включаются в статистическую отчетность, которую правительство США предоставляет в КСР ОЭСР. Другими словами, США значительно превышают объем помощи, предоставляемой в целях содействия *развитию*.

Отдельно необходимо сказать о так называемых дополнительных ассигнованиях на финансирование мер «чрезвычайного» характера — помощи при стихийных бедствиях, выделении средств на ведение военных кампаний и др. Введенные впервые Дж. Бушем-мл. в 2006 г., они стали называться «Финансирование чрезвычайных операций за рубежом». Вначале администрация предполагала использовать данные средства только для оказания помощи трем странам, расположенным «на передовой войны с терроризмом», — Ираку, Афганистану и Пакистану, однако с 2012 фин. г. Конгресс начал выделять средства и другим странам: Сомали и Йемену — по линии ФЭП; Кении — на реализацию программ NADR, и т.д. После масштабного сокращения финансирования «прифронтовым» странам, начиная с запроса на 2015 фин. г., администрация также расширила свою трактовку «чрезвычайных операций за рубежом». Теперь речь идет о «финансировании чрезвычайных мер, имеющих критически важное значение для текущих целей в области национальной безопасности, без нанесения ущерба более долгосрочным усилиям по поддержанию глобального порядка и решению проблем транснационального характера»<sup>5</sup>. Администрация Б. Обамы

---

<sup>4</sup> Долгое время учитывался в бюджете Министерства сельского хозяйства, с 2013 фин. г. переведен в бюджет «Международных операций».

<sup>5</sup> U.S. Department of State. Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Fiscal Year 2015. P. 138. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/222898.pdf> (accessed: 10.07.2014).

запрашивает существенные средства для финансирования поддержки сирийской оппозиции и сирийских беженцев, а также для нового Механизма реагирования в сфере миротворчества (Peacekeeping Response Mechanism, PKRM) для придания большей гибкости в финансировании миротворческих операций в Африке и других регионах, затронутых конфликтами.

В данной статье мы вслед за Дж. Кэдделом будем использовать в качестве источника информации «Обоснования бюджета перед Конгрессом» (Congressional Budget Justification, СВJ/ОБК), которые составляются Государственным департаментом и Агентством США по международному развитию каждый год<sup>6</sup>. Данный документ содержит более детализированный отчет о запросе ассигнований на цели внешней помощи, чем президентский проект бюджета. Двусторонняя помощь в нем разбита по странам и отдельным счетам, что дает гораздо более полную картину того, куда и с какой целью президент США хочет направить помощь.

Кроме того, ОБК содержат данные за два предыдущих финансовых года. Соответственно, по ним можно отследить конечный объем помощи по каждой стране и счету, утвержденный Конгрессом после завершения так называемого процесса 653 (по номеру статьи из Закона о внешней помощи 1961 г., которая учредила данную процедуру) — финального распределения средств по странам и счетам, которое производится исполнительной властью после окончательного согласования бюджета обеими палатами Конгресса. Этот источник является более полным, нежели утвержденный бюджет, где отражены только распределение средств между различными счетами и отдельные «закладки» (earmarks) по некоторым программам. Таким образом, использование ОБК позволяет анализировать ассигнования в той же степени детализации, что и изначальный президентский проект.

Верификация сформулированных в первом разделе исследовательских гипотез будет производиться на трех различных уровнях.

На уровне 1 сравнение степени секьюритизации/десекуритизации внешней помощи будет осуществляться посредством сопоставления изменений абсолютных и относительных объемов «военной помощи и помощи в сфере безопасности» с изменениями в объемах общего бюджета внешних операций.

На уровне 2 мы будем оценивать степень политизации «двусторонней экономической помощи» посредством анализа динамики выделения ресурсов ФЭП — наиболее крупного из счетов, откры-

---

<sup>6</sup> U.S. Department of State. Office of U.S. Foreign Assistance Resources: Releases. Foreign Assistance Budget Releases. FY 2009–2015. Available at: <http://www.state.gov/i/releases/iab/index.htm> (accessed: 10.07.2014).

то предназначенных для оказания помощи государствам, важным для США в геостратегическом отношении.

Наконец, на уровне 3 мы проверим выводы, сделанные по результатам анализа счетов, с применением более традиционного подхода, ставящего в центр страны-реципиенты. Более конкретно — мы оценим изменения в объемах средств помощи, ассигнуемых трем «прифронтовым» государствам, расположенным «на передовой войны с терроризмом» (в интерпретации Б. Обамы), — Афганистану, Пакистану и Ираку — как группе стран-реципиентов, помощь которым наиболее открыто привязана к политико-стратегическим целям Вашингтона в военных кампаниях. Полученные результаты (в процентах) будут сопоставляться с изменениями в общем бюджете «внешней помощи», «помощи в области безопасности» и «двусторонней экономической помощи». Также будет дана оценка доли дополнительного финансирования, которое по определению носит политико-стратегический характер и предоставляется по разделу «Двусторонняя экономическая помощь» по линии ФЭП и на помощь беженцам; а также в виде военной помощи (по счетам FIF, NADR и др.), в общем объеме бюджета внешних операций.

Кроме того, на всех трех уровнях будут оцениваться различия в объемах ассигнуемых средств между президентским проектом бюджета на тот или иной финансовый год и утвержденным после голосования в Конгрессе. Для этого будет использоваться ставшая уже классической формула:

$$\left| \frac{(\text{Запрос}_t - \text{Ассигновано}_{t-1}) / \text{Ассигновано}_{t-1} - (\text{Ассигновано}_t - \text{Ассигновано}_{t-1}) / \text{Ассигновано}_{t-1}}{\text{Ассигновано}_{t-1}} \right|.$$

Это позволит еще глубже исследовать ключевой внутренний фактор, влияющий на практику оказания помощи, — контроль партий над ветвями власти.

### 3

Масштаб и характер изменений, произошедших в американской политике в области СМР в эпоху бюджетной экономии, могут быть осознаны в полной мере только посредством изучения риторики Дж. Буша-мл. и Б. Обамы в области СМР и сопоставления ее с практикой путем анализа статистических данных в соответствии с избранной методологией.

К началу ипотечного кризиса в США в 2007 г. администрация Дж. Буша-мл. уже обеспечила себе место в истории американской внешней помощи. «Ни при одной администрации со времен Дж. Кеннеди не происходило более существенных изменений



в объемах, целевых установках, организационной модели и общем статусе содействия развитию во внешней политике США, — отмечает К. Ланкастер. — Если понимать трансформацию как фундаментальное изменение существующей системы, то именно такую трансформацию инициировал президент Дж. Буш-мл.» [Lancaster, 2008: 1].

Эти трансформационные сдвиги произошли в ответ на наиболее смертоносные террористические атаки в истории человечества — теракты 11 сентября 2001 г., которые заставили неоконсерваторов подчинить все аспекты внешней политики, включая предоставление зарубежной помощи, императивам национальной безопасности. Этот тренд впоследствии получил название «секьюритизация развития» [Howell, Lind, 2009a].

Секьюритизация проявлялась на макро-, мезо- и микроуровнях. На *макроуровне* политического дискурса отставание в развитии начало восприниматься как угроза; развитие стало третьей опорой политики в сфере национальной безопасности, вместе с обороной и дипломатией, в рамках так называемого подхода «3D» (defense—diplomacy—development); а «слабые» и «несостоявшиеся» государства, такие как Афганистан, служившие убежищами для террористов, стали ключевыми объектами девелопменталистских усилий. Эти доктринальные сдвиги немедленно были перенесены на *мезоуровень* и проявились в крупных изменениях институциональной системы предоставления иностранной помощи, а также беспрецедентном увеличении объемов помощи, особенно во время правления второй администрации Дж. Буша-мл. Ключевыми бенефициарами американской помощи стали государства, расположенные «на передовой войны с терроризмом», — Афганистан, Ирак, Пакистан, Иордания, Египет, Израиль и т.д. [Woods et al., 2005: 8–9; Woods, 2007: 3, 6, 11; Radelet, 2008: 277]. Использование инструментов двусторонней помощи в целях укрепления внешнеполитических альянсов стало более ярко выраженным. В то же время администрация Дж. Буша-мл. учредила фонд Президентского чрезвычайного плана по борьбе со СПИДом (President’s Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR), взяв на себя беспрецедентные по масштабу обязательства по борьбе с ВИЧ/СПИД в развивающемся мире, и второе крупнейшее агентство помощи — Корпорацию «Вызовы тысячелетия» (Millennium Challenge Corporation, MCC). Предназначение последней состояло в изменении фокуса политики США в области СМР: акцент делался на предоставлении помощи только тем странам, которые отвечали требованиям благого управления, инвестировали в человеческий капитал и поощряли экономические свободы. Однако некоторые эксперты считали, что учреждение MCC было частью общего изменения обстановки в сфере

безопасности и призвано было содействовать достижению в первую очередь внешнеполитических целей [Mawdsley, 2007]. Наконец, на *микроуровне* соображения безопасности начали доминировать в программировании и реализации проектов, а Вооруженные силы США стали активно задействовать вместо гражданских служащих для строительства больниц, школ, водопроводов и др. [Patrick, Brown, 2007; Lancaster, 2008].

Подобная политика секьюритизации и милитаризации содействия развитию стала объектом серьезной критики со стороны девелопменталистского общества, особенно после промежуточных выборов в Конгресс осенью 2006 г., завершившихся победой демократов и возникновением новой партийно-политической конфигурации — Р-Д-Д. Администрация Дж. Буша-мл., признавая необходимость демилитаризовать развитие, была все же не настроена отказываться от доктрины «3D» и, казалось, готова была игнорировать ухудшение экономических условий в своей политике.

В президентской кампании 2008 г., особенно в заявлениях кандидата от Демократической партии Б. Обамы, вопросы предоставления внешней помощи затрагивались достаточно широко. Содействие развитию представляло собой интегральный компонент его внешнеполитической стратегии, призывавшей к укреплению общей безопасности посредством инвестиций в общечеловеческие ценности. Б. Обама открыто объявил о своей приверженности достижению Целей развития тысячелетия и обещал увеличить ресурсы, выделяемые на цели содействия развитию, вдвое — до 50 млрд долл. в год, выделить дополнительные 50 млрд в фонд PEPFAR и расширить вклад в глобальную борьбу с туберкулезом и малярией<sup>7</sup>.

После вступления в должность президента Б. Обама сделал акцент на повышении статуса содействия развитию как одной из трех опор внешнеполитической стратегии наряду с дипломатией и обороной. В мае 2010 г. он утвердил новую Стратегию национальной безопасности, в которой развитие признано стратегическим, экономическим и моральным императивом и центральным элементом стратегии национальной безопасности США. Документ обозначил ориентацию США на сохранение роли глобального лидера и продвижение четырех фундаментальных национальных интересов: безопасность, процветание, уважение универсальных ценностей, обеспечение справедливого и устойчивого международного порядка.

---

<sup>7</sup> Full text: Obama's foreign policy speech: The Democratic presidential candidate's foreign policy address at the Ronald Reagan building in Washington, DC // The Guardian. 16.07.2008. Available at: <http://www.theguardian.com/world/2008/jul/16/uselections2008.barackobama> (accessed: 10.07.2014).

22 сентября 2010 г. Б. Обама подписал Президентскую политическую директиву по вопросам глобального развития (PPD-6) — первый документ такого рода в истории<sup>8</sup>. В нем он представил новую модель деятельности в сфере СМР, которая учитывала специфику сложившегося на международной арене момента. Основываясь на том, что США не могут делать все хорошо и везде, президент призывал: 1) перераспределить внимание и ресурсы между странами, регионами и секторами; 2) сузить фокус программ помощи, особенно в небольших странах; 3) сделать акцент на обеспечении *наибольшей отдачи от вложенных усилий*.

В директиве также говорилось, что США будут продвигать идеи устойчивого развития «даже в тех странах, где оказание помощи преимущественно обусловлено стратегическими соображениями»<sup>9</sup>. В целом директива требовала от правительства США усиления девелопменталистского компонента в политике в сфере СМР, начиная с бюджета на 2012 фин. г. Для ретрансляции озвученных в ней положений в конкретные инструкции для программирования бюджета помощи в октябре 2010 г. был учрежден новый межведомственный политический комитет по глобальному развитию.

Вскоре Б. Обама представил свое видение политики в области СМР в выступлении на Всемирном саммите тысячелетия. Он сделал акцент на том, что центральным элементом его подхода к оказанию внешней помощи является принцип уважения прав человека и что страны, которые всерьез относятся к их соблюдению, имеют прозрачные государственные институты и низкий уровень коррупции, с наибольшей долей вероятности смогут извлечь пользу из предоставляемой им помощи.

В дополнение президент США объявил в сентябре 2010 г. о запуске трех крупных президентских инициатив в области СМР: «Накормим будущие поколения» (национальный компонент глобальной инициативы по продовольственной безопасности, запущенной Б. Обамой на Лондонском саммите «Группы двадцати»), «Глобальное здравоохранение» (на основе программы PEPFAR) и «Глобальное изменение климата» (направлена на интеграцию целей борьбы с неблагоприятными климатическими явлениями в американскую стратегию иностранной помощи)<sup>10</sup>.

Наконец, Четырехлетний обзор дипломатии и развития, опубликованный Государственным департаментом в декабре 2010 г., также

---

<sup>8</sup> The White House. Presidential Policy Directive-6. U.S. Development Policy. September 22, 2010. Available at: <http://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 10.07.2014).

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Obama B. Remarks by the President at the Millennium Development Goals Summit in New York. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/remark-president-millennium-development-goals-summit-newyork-new-york> (accessed: 10.07.2014).

проиллюстрировал нацеленность правительства США на повышение статуса содействия развитию в рамках подхода «3D». Данный документ обозначил способы выполнения указанной директивы президента с фокусом на усилении корпуса гражданских служащих, а также на укреплении потенциала в сфере предотвращения и урегулирования кризисов в целях повышения эффективности и результативности усилий<sup>11</sup>.

Подобный акцент на эффективности и результативности подводит нас к ключевой проблеме выбора между интересами национальной безопасности и общественными требованиями «отдачи от вложенных средств» в эпоху бюджетной экономии. Вопрос о разрешении этой дилеммы может быть адекватно изучен только с помощью анализа статистических данных.

#### 4

Прежде чем углубиться в изучение «Обоснований бюджета перед Конгрессом», необходимо хотя бы в общих чертах описать экономическую конъюнктуру последних лет, прошедших в США под знаком преодоления последствий крупнейшего экономического кризиса со времен Великой депрессии. Он вырос из кризиса на рынке ипотечного кредитования, механизм возникновения и развития которого подробно описан в специальной литературе. Первые признаки схлопывания пузыря на рынке недвижимости в США и начала «кредитного сжатия» появились уже в 2007 г., в результате чего 1-й квартал 2008 г. американская экономика завершила «в минусе» (рис. 1).

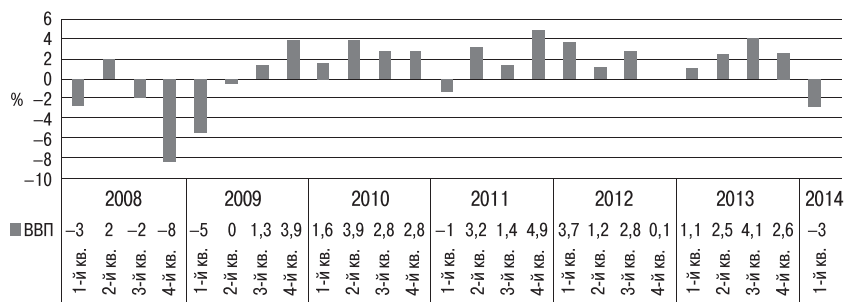


Рис. 1. Темпы роста ВВП США в 2008–2014 гг. (%)

*Источник:* U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. Available at: <http://www.statista.com/statistics/188185/percent-change-from-preceding-period-in-real-gdp-in-the-us/>

<sup>11</sup> United States Department of State, USAID (2010). Quadrennial diplomacy and development review. Washington, D.C., U.S. State Dept. Available at: <http://www.state.gov/s/dmr/qddr/> (accessed: 10.07.2014).

Определенное выправление ситуации весной 2008 г. оказалось лишь затишьем перед подлинным финансовым цунами, начавшимся с краха банка 'Lehman Brothers' 15 сентября 2008 г. После этого экономика США достаточно стремительно вошла в «Великую рецессию» — пусть и непродолжительную (признаки улучшения наметились уже через год), но достаточно глубокую по социальным последствиям. С начала 2008 г. по осень 2009 г. уровень безработицы вырос вдвое и достиг чрезвычайно болезненных для благополучных Соединенных Штатов 10%. Исполнительной власти (в лице сначала администрации Дж. Буша-мл., а затем правительства его преемника — Б. Обамы) потребовалось осуществлять огромные финансовые вливания в целях спасения зараженных токсичными активами финансовых институтов и промышленных гигантов и стимулирования экономики, что привело к увеличению и без того огромных объемов государственного долга и бюджетного дефицита.

К лету 2011 г. государственный долг достиг «потолка» в 14,3 трлн долл., грозившего прекращением деятельности американского правительства. После долгих препирательств демократы и республиканцы все же смогли прийти к соглашению о размерах сокращения федеральных расходов и одобрить законопроект<sup>12</sup> о повышении потолка государственного долга на 2,1 трлн долл., до 16,4 трлн, в обмен на сокращение бюджетного дефицита на идентичную сумму. Согласно законопроекту, получившему после его утверждения Б. Обамой название «Закон о контроле над бюджетом», 1,2 трлн долл. планировалось сэкономить посредством сокращения расходов по оговоренным программам, а еще 1,2 трлн долл. — посредством мер сбалансирования бюджета, которые должна была согласовать группа из представителей Республиканской и Демократической партий из обеих палат Конгресса, получившая говорящее название «Суперкомитет». В законе было прописано, что если «Суперкомитет» в конечном счете не сможет прийти к консенсусу, то будет введен автоматический секвестр: государственные расходы будут сокращены за 2013–2021 фин. гг. на 1,2 трлн долл. Подразумевалось, что 50% сокращений придется на дискреционные и прямые (обязательные) расходы на национальную оборону и еще 50% — на все остальные статьи. Для обоих видов расходов были установлены лимиты на 2013–2021 фин. гг. Сокращения прямых (обязательных) расходов должны были достигаться посредством совмещения секвестирования и обычной процедуры утверждения бюджетных ассигнований, а сокращение дискреционных расходов, к которым относится и бюджет международных отношений, — посредством

---

<sup>12</sup> Budget Control Act of 2011 (Pub. L. 112–25, S. 365, 125 Stat. 240, enacted August 2, 2011). Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ25/html/PLAW-112publ25.htm> (accessed: 10.07.2014).

секвестра в 2013 фин. г. и понижения «пороговых значений» на 2014–2021 гг. При этом предполагалось, что с 2014 фин. г. в случае их превышения также будет включаться секвестр. Несмотря на то что технического дефолта удалось избежать, кредитный рейтинг США был понижен на одну позицию — до AA+.

Принципиальная позиция республиканцев, отказавшихся идти на какие-либо уступки в вопросе о повышении налогов для богатых, привела к тому, что компромисс «Суперкомитетом» так и не был найден. 1 марта 2013 г. Б. Обама подписал распоряжение о начале секвестра бюджета. В соответствии с Законом о льготах для американских налогоплательщиков (American Taxpayer Relief Act of 2012 (P.L. 112-240 / H.R. 8)), утвержденным президентом 2 января 2013 г., на 2013 фин. г. вводились автоматические сокращения в размере 85,3 млрд долл. (2,5% общего объема бюджетных расходов). Они были распределены поровну между оборонными и не оборонными статьями на 2013 фин. г., при этом предполагалось сокращение на 5% всех дискреционных и на 5,1% — всех обязательных программ с 1 марта по 30 сентября 2013 г. Начиная с 2017 г. показатель ежегодных сокращений должен был выйти на отметку 110 млрд долл. В целом бюджет внешних операций на 2013 г. оказался идентичным бюджету на 2012 фин. г. с учетом 2%-го секвестирования.

В 2014 фин. г., начавшийся 1 октября, США вступили без одобрения Конгрессом бюджета, что привело к временному прекращению работы госучреждений (shutdown). Законопроект был одобрен Конгрессом и утвержден президентом за несколько часов до истечения крайнего срока для поднятия лимита госдолга, что в очередной раз продемонстрировало крайнюю степень напряженности ситуации с бюджетным дефицитом в США.

В таких нелегких условиях внешняя помощь, как того и следовало ожидать, стала объектом особого внимания со стороны и законодателей, и средств массовой информации, и аналитических центров, которые соревновались друг с другом в искусстве выбора наиболее оптимального пути «делать больше за меньшие деньги» [Norris et al., 2012; Runde, 2012]. Эти нелегкие решения приходилось принимать и администрации, и конгрессменам.

Если основываться на выводах большинства исследований, посвященных анализу «щедрости» доноров, которые приводились в первом разделе статьи, объемы американской помощи должны были начать снижаться уже либо в 2008 г. (после первых проявлений ипотечного кризиса) — при обсуждении бюджета на 2009 фин. г., либо в 2009 г. (после краха 'Lehman Brothers') — при обсуждении бюджета на 2010 фин. г. Однако в реальности этого не произошло.

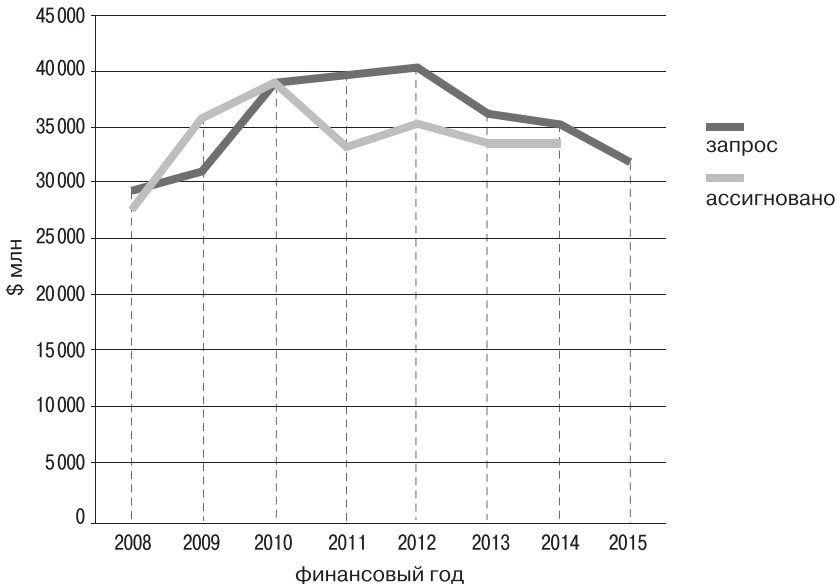


Рис. 2. Динамика изменения абсолютных объемов американской внешней помощи в 2008–2015 фин. г.

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2008–2015 фин. г.).

Вплоть до 2011 г. (до обсуждения бюджета на 2012 фин. г.) объемы помощи в президентских проектах бюджета все время увеличивались вопреки ухудшению экономической конъюнктуры, постоянно превосходя ассигнования предыдущего года (рис. 2). После этого тренд изменился — как представляется, в первую очередь из-за изменения состава Конгресса и победы Республиканской партии на выборах в Палату представителей. В условиях секвестирования бюджета «аппетиты» исполнительной власти в вопросах внешней помощи становились все более и более скромными и в результате к 2014 г. снизились практически до уровня проекта бюджета на 2009 фин. г. В проекте бюджета на 2015 фин. г. администрация Б. Обамы запрашивала почти на 20% (!) меньше средств, чем в первый год своего правления.

Конгресс, между тем, действовал иначе. Начало ипотечного кризиса фактически было проигнорировано законодателями. В рамках конфигурации Р-Д-Д контролируемый демократами Конгресс за 2007–2008 г. увеличил объемы помощи на 40% по сравнению с уровнем 2007 г. (бюджет на 2008 фин. г.). Приход к власти Б. Обамы и возникновение партийно-политической конфигурации Д-Д-Д было отмечено единодушием двух ветвей власти: по абсолютным объемам проект бюджета и закон о бюджетных ассигнованиях ока-

зались практически идентичны (Конгресс даже оказался «щедрее»). Однако секвестирование заставило однопартийцев президента расходовать средства государственного бюджета более осмотрительно. Вплоть до сегодняшнего момента Конгресс неизменно ассигнует на внешнюю помощь меньше средств, чем просит администрация, при этом никаких резких скачков не происходит: общий объем ассигнований остается приблизительно на уровне 2011 г. Между тем за выравниванием бюджетов помощи в 2011–2015 гг. скрывается острая борьба между контролируемой республиканцами Палатой представителей и контролируемым демократами Сенатом.

Так, в проекте бюджета на 2014 фин. г., утвержденном Палатой представителей, наибольшие сокращения планировались по счету внешних операций (–23,7% по отношению к президентскому запросу и –22,5% по отношению к 2013 фин. г.; для сравнения: сокращения на деятельность Госдепартамента составили соответственно –12,4 и –16,4%). Проект Сената, большинство в котором принадлежит демократам, напротив, предусматривал минимальные сокращения (–2,3% по отношению к президентскому запросу и –0,8% по отношению к бюджету на 2013 фин. г.). Показательно при этом, что в проектах обеих палат было предусмотрено существенное увеличение ассигнований на ведение зарубежных специальных операций (6,5 млрд долл. — на 71% больше, чем в президентском проекте).

Приведенные цифры позволяют предположить, что если бы республиканцы контролировали обе палаты, то политика Конгресса с таким составом в вопросах внешней помощи была бы именно обструкционистской, как предсказывал Р. Тревис [Travis, 2010]. Однако анализ динамики распределения помощи в 2008–2013 гг. в категориях «секьюритизации» и «девелопментализации» рисует куда более нюансированную картину, причем на всех трех уровнях анализа.

**Уровень 1. Структура бюджета «внешних операций».** Анализ динамики ассигнований военной помощи и помощи в сфере безопасности в сравнении с другими видами помощи дает результаты, неоднозначность которых можно понять уже при первом взгляде на статистические данные, представленные для наглядности — здесь и далее — в графическом виде (рис. 3 и 4).

Можно с уверенностью сказать, что в конфигурации Р-Д-Д в последний год правления администрации Дж. Буша-мл. ярко выраженного стремления к секьюритизации не наблюдалось: согласно президентскому запросу военная помощь должна была увеличиться менее заметно, чем бюджет внешних операций в целом или двусторонняя экономическая помощь. Контролируемый демокра-



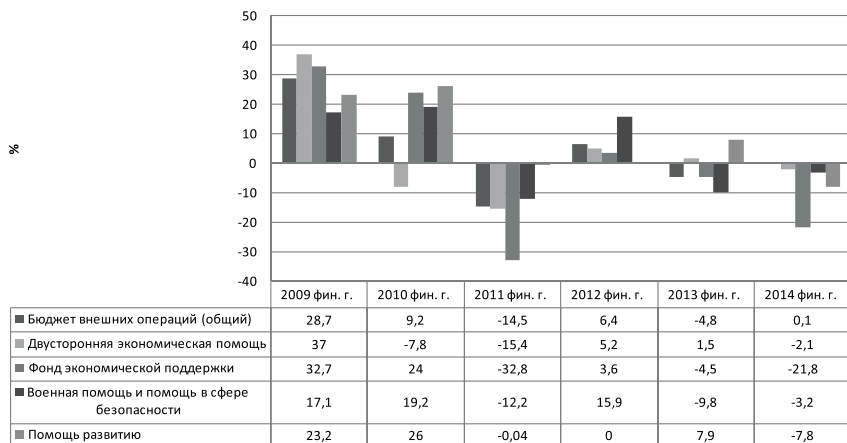


Рис. 3. Изменения абсолютных объемов ассигнований по статьям бюджета внешних операций в 2008–2014 фин. гг. (по отношению к ассигнованиям предыдущего года, %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2008–2014 фин. гг.).

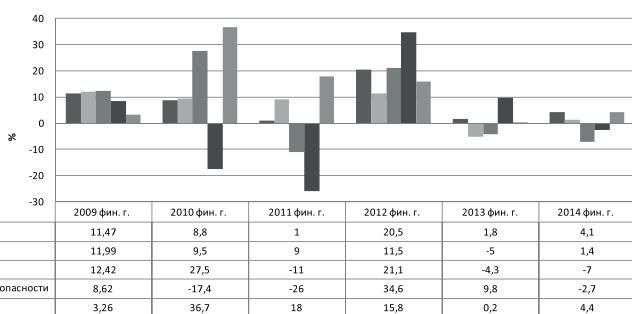


Рис. 4. Изменения абсолютных объемов средств, запрашиваемых администрацией по статьям бюджета внешних операций в 2009–2014 фин. гг. (по отношению к ассигнованиям предыдущего года, %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2009–2014 фин. гг.).

тами Конгресс мыслил приблизительно в тех же категориях. Рост объемов военной помощи (+17,1%) достаточно существенно отставал от роста совокупных объемов бюджета внешних операций в целом (+28,7%), экономической помощи (+37%) или помощи развитию (+23,2%).

Однако с приходом к власти демократа Б. Обамы и возникновением партийно-политической конфигурации Д-Д-Д ситуация кардинально изменилась. Президентские проекты бюджета на 2010

и 2011 фин. г. предполагали наибольшее сокращение как раз для военной помощи и помощи в области безопасности (–17,4 и –26% соответственно), в то время как Конгресс настоял на ее секьюритизации. Секвестр 2011 г. затронул данную категорию в меньшей степени, чем остальные, несмотря на вполне однозначное стремление президента обезопасить от секвестра политическую и экономическую помощь как раз за счет 26%-го сокращения военной помощи.

После победы республиканцев на выборах в Палату представителей (Д-Д-Р) позиция исполнительной власти радикально изменилась. Предполагалось масштабное наращивание ресурсов военной помощи (+34,6%), однако Конгресс был настроен куда более скептически (+15,9%). В 2012 фин. г. запросы Белого дома оказались умереннее (+9,8%), но Конгресс предпочел *сократить* помощь на ту же сумму. Далее в 2012 фин. г. исполнительная власть уже сама предлагала снижение (–2,7%), однако Конгресс демонстрировал, что он темпами сокращений удовлетворен не вполне, и проявлял куда большую бережливость (–9,8%). Как представляется, изменение в позиции и исполнительной, и законодательной власти было обусловлено в первую очередь свертыванием глобальной кампании по борьбе с терроризмом.

Еще более показательным является изменение относительных объемов военной помощи и помощи в области безопасности как доли в общем бюджете внешних операций (рис. 5). Здесь отчетливо просматривается, что в рамках конфигурации Р-Д-Д ответом на определенное ухудшение внутренней экономической конъюнктуры становится снижение объемов данного вида помощи — чуть меньшее в президентском проекте бюджета и чуть большее в окончательных ассигнованиях.

В рамках партийно-политической конфигурации Д-Д-Д в проекте президентского бюджета в ответ на ухудшение экономической конъюнктуры доля военной помощи значительно сокращается, а в окончательных ассигнованиях продолжает увеличиваться вплоть до 2012 г., после чего президент и Конгресс словно меняются местами. *Другими словами, контролируемая республиканцами Палата представителей продавливает секьюритизацию, на которую соглашается исполнительная власть.*

Рисунок 6 хорошо показывает, что расхождения между исполнительной и законодательной властью по проблемам военной помощи на протяжении всего рассматриваемого периода были зачастую наибольшими, и только к 2014 г. наметилось определенное сближение предпочтений администрации и Конгресса.

**Уровень 2. Структура двусторонней экономической помощи.** В рассматриваемый период объемы двусторонней экономической помощи менялись достаточно показательно.

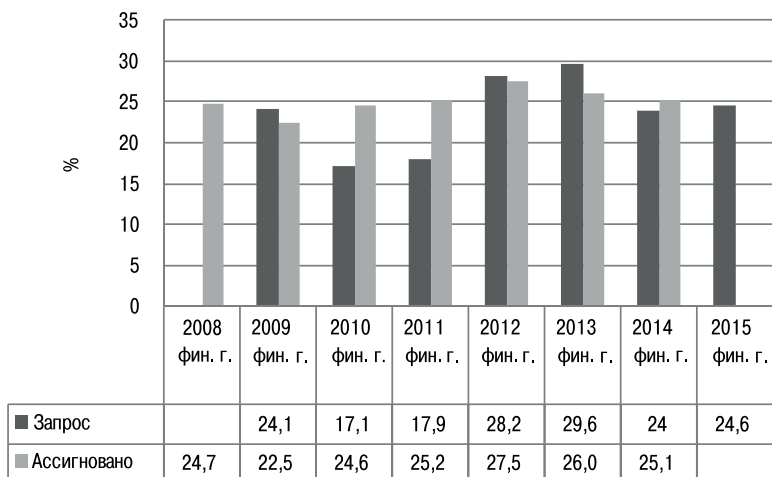


Рис. 5. Доля военной помощи и помощи в сфере безопасности в общем объеме бюджета внешних операций (2008–2015 фин. г., %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2008–2015 фин. г.).

В рамках конфигурации Р-Д-Д администрация Дж. Буша-мл. запрашивала увеличение объемов данного вида помощи, в первую очередь средств ФЭП, и находила понимание у Конгресса, который демонстрировал невиданную щедрость (+37% по категории «двусторонняя экономическая помощь» в целом и +32,7% по ФЭП в ассигнованиях vs. +12 и +12,5% соответственно в президентском запросе).

В рамках конфигурации Д-Д-Д администрация Б. Обамы попыталась обозначить вполне традиционное для исполнительной власти стремление политизировать помощь: средства ФЭП должны были увеличиться сразу на 27,5% по сравнению с увеличением общего бюджета на 8,8% и бюджета двусторонней экономической помощи на 9,5%. Конгресс в целом поддержал администрацию: средства ФЭП были увеличены, несмотря на сокращение общего бюджета ДЭП. Однако далее вновь начали происходить необъяснимые вещи. Администрация Б. Обамы сократила ФЭП на 11%, притом что объем ДЭП предполагалось увеличить на 9%, а демократический Конгресс в итоге сократил их финансирование на 32,8 и 15,4% соответственно.

В рамках конфигурации Д-Д-Р администрация попыталась вновь выйти на путь политизации помощи посредством увеличения средств ФЭП на 21,1% (при увеличении ДЭП всего лишь на 11%), однако поддержки в Конгрессе в этом вопросе не нашла.

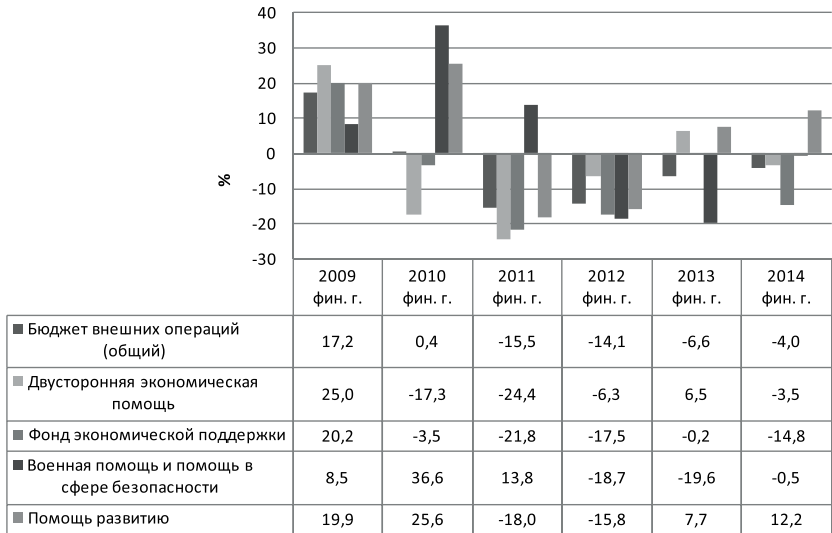


Рис. 6. Различия в объемах финансирования по статьям бюджета внешних операций между президентскими запросами и законами об ассигнованиях (2008–2014 фин. г., %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2008–2014 фин. г.).

Напротив, Конгресс сократил эти фонды на 32,8%, что стало наибольшим сокращением по любой категории внешней помощи за весь рассматриваемый период. Сложно сказать, имело ли это политическое значение для администрации, но важно отметить, что после этого в президентских проектах фонды ФЭП ежегодно снижались, причем в президентском проекте бюджета на 2014 фин. г. сокращение предусматривалось в размере –21,8%, что демонстрировало разительный контраст с началом правления Б. Обамы.

Не менее показательной является и динамика изменения доли фондов ФЭП в общем объеме двусторонней экономической помощи, которое, с нашей точки зрения, можно вполне однозначно считать проявлением деполитизации внешней помощи.

На рис. 7 отчетливо видно, что Конгресс последовательно готов был выделять на ФЭП больше средств, нежели администрация, в общем объеме помощи, но при этом демонстрировал заинтересованность в масштабном поступательном снижении ее доли в бюджете. На рисунке хорошо видно, что за последние 5 лет объемы ФЭП упали значительно ниже докризисной отметки (28,9% в 2008 фин. г. vs. 22,3% в 2015 фин. г.).

Этот результат плохо соотносится с широко распространенной в литературе точкой зрения о том, что республиканцы лучше арти-

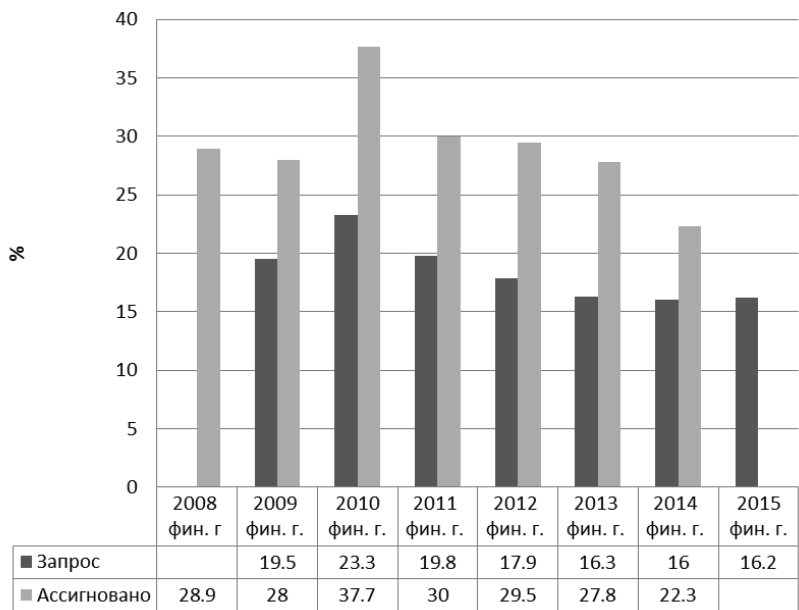


Рис. 7. Доля средств Фонда экономической поддержки в общем бюджете внешних операций (2008–2015 фин. гг., %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2008–2015 фин. гг.).

кулируют политико-стратегические цели, чем демократы. В действительности это «правило» не работает в условиях бюджетной экономии. В вопросах распределения помощи республиканцы больше ориентированы на безопасность, однако представители Республиканской партии, в особенности «Движения чаепития», выступают против оказания помощи развитию как таковой и требуют повышения эффективности распределения ассигнований по линии ФЭП, большая часть которого идет коррумпированным правительствам нестабильных и охваченных вооруженными конфликтами стран. Сокращение помощи политико-стратегического характера становится той ценой, которую они готовы заплатить за увеличение объемов военной помощи, поскольку она позволяет достигать стратегических целей напрямую и менее негативно воспринимается налогоплательщиками, требующими увеличения «отдачи от вложенных средств».

Этот способ решения дилеммы, ассоциируемой с повышением «отдачи от вложенных средств», является иллюстрацией идеологии «Движения чаепития», которое появилось в качестве значимой силы на американской политической сцене в преддверии промежуточных выборов в Конгресс 2010 г. — в ответ на невыполнение

обещаний администрацией Б. Обамы и расширение масштабов государственного вмешательства в экономику. Изначально сторонники «Движения чаепития» воспринимались как независимые популисты, выступающие против примата интересов коррумпированных элит и партий, но впоследствии стало ясно, что в большинстве своем они являются представителями наиболее консервативного крыла Республиканской партии [Williamson et al., 2011]. Помимо жесткой оппозиции идее «большого правительства» сторонники «Движения чаепития» достаточно открыто выражали свое несогласие с либеральным интернационализмом вильсонского типа, которого придерживается администрация Б. Обамы в своей внешней политике. У. Мид, наиболее известный исследователь данного вопроса, считает, что «Движение чаепития» — носитель джексоновской традиции в американской политике. Джексоновцы, в интерпретации У. Мида, — это «ястребы», которые выступают за расширение американского военного присутствия за рубежом для защиты территории США от внешних угроз, враждебно относятся к вильсонским идеям коллективной безопасности и делают ставку на укрепление национальной обороны. По мнению У. Мида, джексоновцы, выразительницей взглядов которых является С. Пэйлин, преобладают над приверженцами более изоляционистской джефферсоновской традиции во главе с семейством Полов, протестующих против экспансионистской военной политики как покушения на индивидуальную свободу [Mead, 2011]. Взгляды приверженцев «Движения чаепития» на внутреннюю и внешнюю политику взаимно обусловлены. Оппозиция идеалистической политике за рубежом, в том числе в сфере оказания внешней помощи, логично вытекает из их либертарианских взглядов и негативного отношения к проявлениям социальной солидарности [Rathbun, 2012]. Другими словами, с нашей точки зрения, усиление крайне правого крыла в Республиканской партии (начиная с 2011 фин. г.) сыграло ключевую роль в распределении американской внешней помощи — роль, которую достаточно легко можно оценить и на последнем, третьем уровне нашего анализа.

**Уровень 3. Структура помощи государствам, находящимся на передовой глобальной войны с терроризмом.** Б. Обама пришел к власти с обещанием вывести войска из Ирака и придать новый импульс контртеррористической стратегии США в Южной Азии в рамках политики «АфПак», предусматривавшей резкое увеличение ресурсов, направляемых в Афганистан и Пакистан. Насколько режим бюджетной экономии позволил реализоваться данным устремлениям?

В рамках конфигурации Д-Д-Д администрация Б. Обамы предполагала достаточно существенное увеличение ресурсов помощи

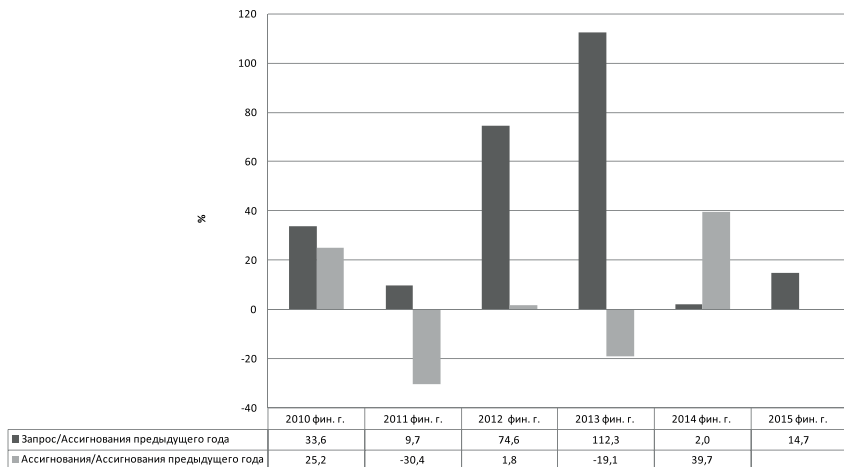


Рис. 8. Изменения абсолютных объемов средств внешней помощи, запрашиваемых администрацией и ассигнуемых Конгрессом для государств, находящихся «на передовой войны с терроризмом», по статьям бюджета внешних операций в 2010–2015 фин. гг. (по отношению к ассигнованиям предыдущего года, %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2010–2015 фин. гг.).

трем государствам «на передовой глобальной войны с терроризмом» — большее, чем в целом по бюджету внешних операций и любой из отдельных категорий (+33,6%) (рис. 8). Конгрессмены в целом поддержали устремление главы Белого дома, хотя и проявили большую бережливость (+25%). Администрация и в 2011 фин. г. запрашивала средств больше, однако ответом Конгресса в условиях секвестра стало сокращение помощи на 30,4%. При этом важно отметить, что степень расхождения между исполнительной и законодательной ветвями власти в данном конкретном вопросе была значительно выше, чем по бюджету внешних операций в целом (рис. 9).

Что касается доли трех «прифронтовых» государств — Ирака, Афганистана и Пакистана — в общем бюджете американской внешней помощи, то в рамках конфигурации Д-Д-Д она выросла по сравнению с последним годом правления администрации Дж. Буша-мл. с 15,7 до 19,3% в президентском проекте бюджета на 2009 г., 19,3% в бюджете на 2010 фин. г. и 19,6% в бюджете на 2011 фин. г. Однако благодаря действиям Конгресса в итоговых ассигнованиях на 2011 фин. г. она оказалась меньше уровня 2009 фин. г. — 14,7%.

В рамках конфигурации Д-Д-Р расхождения между позициями исполнительной и законодательной ветвей власти стали куда более заметными. В 2012 и 2013 фин. гг. администрация Б. Обамы шла на беспрецедентное увеличение объемов помощи (+74,6 и +112,3%

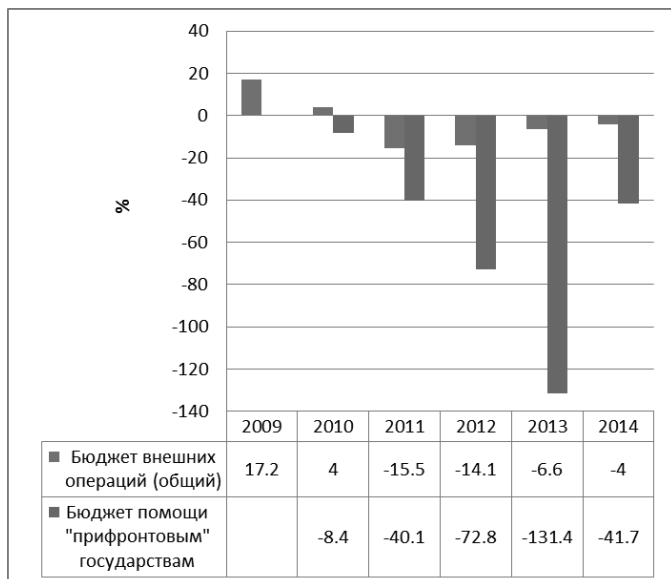


Рис. 9. Различия в объемах помощи «прифронтовым» государствам, предоставляемой по статьям бюджета внешних операций, между президентскими запросами и законами об ассигнованиях (2009–2014 фин. гг., %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2009–2014 фин. гг.).

соответственно), однако Конгресс, нижняя палата которого оказалась под контролем республиканцев, игнорировал эти запросы. К примеру, на 2013 фин. г. объем помощи «прифронтовым» государствам, напротив, сократился на 19,1%. Неудивительно, что в этот период масштаб расхождений в действиях двух ветвей власти был наибольшим.

Однако внезапно исполнительная власть резко изменила свою позицию. На 2014 фин. г. администрация предполагала увеличить помощь «прифронтовым» государствам лишь на 2%, но Конгресс вместо этого сократил помощь почти на 40%, продемонстрировав отчетливое стремление минимизировать объем средств, выделяемых коррумпированным правительствам нестабильных государств. На 2015 фин. г. администрация запрашивает на 14,7% средств больше, чем на 2014-й. Какова будет реакция Конгресса, покажет время.

Чрезвычайно показательной является и динамика относительных объемов помощи «прифронтовым» государствам (как доли от общего бюджета). В рамках партийно-политической конфигурации Д-Д-Р они за 2010–2014 гг. уменьшились по президентским проектам бюджета в 3 раза (с 29,2 до 8,8%), а по ассигнованиям —



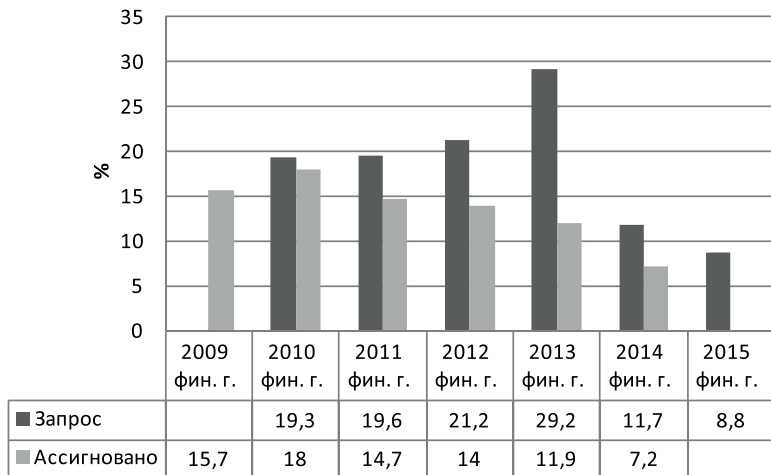


Рис. 10. Доля помощи «прифронтовым» государствам в общем бюджете внешних операций (2009–2015 фин. гг., %)

*Источник:* собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2009–2015 фин. гг.).

в 2,5 раза, с 18 до 7,2%, т.е. более чем вдвое по отношению к уровню 2010 фин. г.

Увеличение объемов сопровождалось секьюритизацией помощи «прифронтовым» государствам. Помощь в области безопасности данной категории стран-реципиентов увеличивалась быстрее, чем, например, двусторонняя экономическая помощь. Анализ числовых данных на уровне 3 позволяет выявить усиление нежелания со стороны Конгресса, особенно в рамках конфигурации Д-Д-Р, предоставлять экономическую помощь нестабильным государствам со слабыми институтами и высоким уровнем коррупции. В эпоху бюджетной экономии американские законодатели делают вполне отчетливый выбор в пользу достижения стратегических целей США в этих странах напрямую — посредством предоставления чисто военной помощи и помощи в области безопасности.

Это можно наглядно проиллюстрировать на примере дополнительного финансирования на цели проведения зарубежных военных кампаний (Overseas Contingency Funding), появившегося впервые в бюджете на 2012 фин. г. Конгресс неизменно ассигновал на эти цели значительно больше средств, нежели запрашивала администрация, — в 1,5–2,2 раза (табл. 1). Большая часть увеличения достигается за счет Афганистана и Пакистана (объемы помощи Ираку, напротив, существенно сократились — почти в 10 раз,

с 2 млрд долл в 2012 г. до 0,25 млрд долл. в бюджете на 2015 фин. г.), однако в первую очередь — за счет ассигнований другим странам, главным образом Сирии.

\* \* \*

Глобальный экономический кризис и выход на первый план соображений бюджетной экономии радикальным образом изменили обстановку, в которой страны-доноры принимают решения по вопросам распределения ресурсов внешней помощи. В данной статье была предпринята попытка проиллюстрировать имеющую первостепенное значение для всех стран-доноров дилемму между укреплением безопасности и повышением эффективности на примере США и внести таким образом вклад в более широкую научную дискуссию относительно детерминант распределения помощи и «щедрости» доноров. Эта дискуссия имеет два отдельных ответвления. Первое концентрируется на характеристиках стран-реципиентов, второе — на экономических и политических параметрах стран-доноров. Ответвления развиваются параллельно, а участники дебатов используют различную методологию. Рационального объяснения сложившейся ситуации нет, и результаты исследования, представленного в настоящей статье, указывают на необходимость объединения усилий представителей обоих направлений.

Анализ эмпирических данных, извлеченных из «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за разные годы, отчетливо демонстрирует ограниченность теоретических суждений о детерминантах и моделях распределения ресурсов помощи и «щедрости» доноров, основанных на данных КСР ОЭСР, в особенности тех, которые концентрируются на оценке влияния партийной принадлежности на политику в сфере внешней помощи. Все озвученные нами гипотезы подтвердились.

Вопреки эконометрическим выкладкам исполнительная власть в США демонстрировала готовность увеличивать объемы помощи в условиях кризиса независимо от партийной принадлежности президента и экономической конъюнктуры, однако позиция Конгресса менялась существенно между тремя партийно-политическими конфигурациями — Р-Д-Д, Д-Д-Д и Д-Д-Р. Наибольшее давление на бюджет помощи ощущалось после получения республиканцами большинства в Палате представителей.

Более того, данная статья выявила достаточно любопытную зависимость предпочтений исполнительной и законодательной ветвей власти в отношении структуры бюджета внешней помощи от политической конфигурации, которая по-разному проявляла себя на трех уровнях анализа. В период существования конфигурации Р-Д-Д президент активно стремится к секьюритизации внешней

Таблица 1

## Объемы финансирования зарубежных военных операций (2012–2015 фин. г.)

	2012 фин.г. / Запрос	2012	2013	2013	2013	2014	2014	2014	2015	
		фин.г. Ассигно- вано	фин.г. Запрос (%)	фин.г. Запрос	фин.г. Ассигно- вано	фин.г. Ассигно- вано/ Запрос (%)	фин.г. Запрос	фин.г. Предва- рит. оценка	фин.г. Ассигно- вано/ Запрос (%)	фин.г. Запрос
Финансирование ЗВО	4,32	6,57	152,08	3,88	7,33	188,92	2,31	5,13	222,08	3,89
Ирак	2	1,17		1,75	0,53		0,5	0,35		0,25
Афганистан	1,22	2,16		1,24	2,19		1,44	0,95		1,43
Пакистан	1,1	1,61		0,8	1,05		281,2	0,61		0,77
Другие страны	0,00	1,63		0,09	3,56		82	3,22		1,44
Общий бюджет		35,5			35,7		35,18	33,90		31,81
% финансирования ЗВК в общем бюжете зарубежных операций		18,25%		10,76%	20,53		6,57%	15,13		12,23

Источник: собственные расчеты автора на основе данных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (2012–2015 фин. г.).

помощи и политизации двусторонней экономической помощи и не встречает в этом серьезного сопротивления со стороны Конгресса, большинство в котором занимают демократы. В рамках, казалось бы, оптимальной для себя конфигурации Д-Д-Д президент выбирает путь девелопментализации и деполитизации внешней помощи и увеличения объемов взносов в многосторонние организации, но парадоксальным образом не получает достаточной поддержки со стороны демократического Конгресса. Наконец, в условиях, когда нижняя палата парламента находится под контролем республиканцев, Конгресс отчетливо нацелен на пересмотр приоритетов политики в области внешней помощи. В эпоху бюджетной экономии республиканцы склонны сокращать бюджеты помощи развитию, включая помощь политико-стратегического характера, и перенаправлять ресурсы на помощь в области безопасности. В условиях ограниченности средств и повышения ответственности перед налогоплательщиками, которые требуют сокращения внешних обязательств, республиканцы, в особенности представители «Движения чаепития», исповедующие принципы джексоновской внешней политики, стремятся к достижению стратегических целей внешней политики США непосредственно путем применения инструментов помощи в области безопасности и военной помощи, в том числе посредством увеличения бюджетов финансирования зарубежных военных операций.

Данный вариант разрешения дилеммы, связанной с повышением отдачи от вложенных средств при предоставлении внешней помощи, с нашей точки зрения, имеет вполне логичное внутривнутриполитическое объяснение. Оно связано с достаточно резким снижением общественной поддержки внешней помощи в условиях ухудшения экономической конъюнктуры, а также с поляризацией взглядов сторонников Республиканской и Демократической партий, которые можно легко отследить по результатам социологических опросов, проводившихся Pew Research Center в 2009, 2011 и 2013 гг. (табл. 2).

Если количество избирателей, выступавших за увеличение расходов на внешнюю помощь, снизилось недостаточно существенно (с 26 до 21%), то количество сторонников сокращения бюджетов внешней помощи выросло почти на 50%. Как следует из табл. 3, этот рост объясняется в первую очередь резким увеличением числа противников внешней помощи среди республиканцев (с 40 до 70%).

Согласно социологическому опросу, проведенному 22 февраля 2013 г. Pew Research Center, рядовые американцы поддерживали сокращения объемов внешней помощи больше, чем сокращения какой-либо другой статьи бюджета (48% выступали за сокращения, 49% — за сохранение на нынешнем уровне или увеличение).

**Отношение американского общества к сокращению/увеличению расходов на внешнюю помощь (%)**

Годы	Поддерживают увеличение	Поддерживают сохранение на прежнем уровне	Поддерживают сокращение
2009	26	—	34
2011	21	—	45
2013	21	28	48

*Источник:* Pew Research Center, 2011, 2013<sup>13</sup>.

**Уровень общественной поддержки сокращения расходов на внешнюю помощь (%)**

Партийная принадлежность	2009 г.	2011 г.	2013 г.
Республиканцы	40	70	70
Демократы	24	28	29
Независимые	44	45	52

*Источник:* Pew Research Center, 2011, 2013.

В ситуации, когда внешняя помощь в обществе воспринимается как наиболее подходящий объект для сокращения расходов, а императивы бюджетной экономии определяют внутреннюю повестку дня, вопросы предоставления помощи другим странам приобретают значительно большее электоральное значение, чем в более благополучные времена. В этих условиях самый низкий среди всех крупнейших стран-доноров (около 50%) в США уровень общественной поддержки внешней помощи, а также убежденность среднестатистических американцев в том, что на нее расходуется 25% федерального бюджета и что этот показатель следовало бы снизить до 10%<sup>14</sup>, оказываются существенными факторами, которые Кон-

<sup>13</sup> Pew Research Center. As Sequester Deadline Looms, Little Support for Cutting Most Programs. February 22, 2013. Available at: <http://www.people-press.org/2013/02/22/as-sequester-deadline-looms-little-support-for-cutting-most-programs/> (accessed: 10.07.2014); Pew Research Center. Changing Views of Federal Spending Fewer Want Spending to Grow, But Most Cuts Remain Unpopular. February 10, 2011. Available at: <http://www.people-press.org/2011/02/10/fewer-want-spending-to-grow-but-most-cuts-remain-unpopular/> (accessed: 10.07.2014).

<sup>14</sup> American Public Vastly Overestimates Amount of U.S. Foreign Aid // World Public Opinion. November 29, 2010. Available at: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brunitedstatescanadara/670.php> (accessed 15.05.2014).

гресс не может игнорировать. Тот факт, что приемлемый для среднего избирателя уровень расходов федерального бюджета на цели внешней помощи выше реального (1%) в 10 раз, становится аргументом лишь для тех политиков, кто выступает за увеличение объемов помощи, но ни в коем случае не становится сдерживающим фактором для ярых противников идеи «большого правительства», которые разделяют приводившийся во вступлении тезис Л. Дадли о внешней помощи как о «предмете роскоши».

Тем больший интерес будет представлять анализ бюджетов американской помощи после промежуточных выборов 2014 г., по итогам которых возможно возникновение партийно-политической конфигурации Д-Р-Р. Кроме того, интерес может представлять анализ ассигнований по отдельным странам, осуществляемых уже после прохождения закона об ассигнованиях и начала «процесса 653». Он позволит проверить, осуществляет ли исполнительная власть перераспределение средств, ассигнованных в «переполненные» бюджетные статьи, в приоритетные с политико-стратегической точки зрения страны, которые недополучают средства из сокращаемых счетов, таких как ФЭП, или же довольствуется тем, что конгрессмены направляют туда большое количество военной помощи из регулярного бюджета и бюджета зарубежных чрезвычайных операций.

Результаты, полученные в данной статье, указывают и на необходимость дальнейшего усовершенствования теории оценки влияния бизнес-циклов на распределение средств внешней помощи, которое будет сочетать в себе преимущества политэкономического анализа, используемого в литературе, посвященной «щедрости» доноров, и изощренных эконометрических моделей, используемых в литературе по распределению потоков помощи. Ввиду специфических особенностей структуры бюджета США и уникальности сложившейся в стране политической системы выводы, полученные в данной статье, вряд ли могут быть автоматически экстраполированы на других доноров. Однако проведение серии страноведческих исследований с использованием методологии анализа статей бюджета помощи поможет преодолеть тенденцию к чрезмерному упрощению, которая повсеместно присутствует в исследованиях, опирающихся на данные ОЭСР. Наиболее логичным вариантом продолжения программы исследований, начатой еще в 2011 г., является сравнение структуры распределения внешней помощи со стороны США и Великобритании в условиях бюджетной экономии.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Войтоловский Ф.Г., Гарбузов В.Н., Журавлева В.Ю., Кириченко Э.В. и др. Социально-экономическая политика второй администрации Б. Обамы и ее влияние на внешнюю политику США. М.: ИМЭМО РАН, ЦСА РАН, 2013.
2. Глобальная перестройка / Отв. ред. А.А. Дынкин, Н.И. Иванова; Институт мировой экономики и международных отношений РАН. М.: Весь мир, 2014.
3. Загладин Н.В. США: на рубеже нового этапа развития // *Мировая экономика и международные отношения*. 2014. № 3. С. 88–97.
4. Кокошин А.А. Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики. Тенденции на 2020–2030-е годы // *Полис (Политические исследования)*. 2014. № 4. С. 38–62.
5. Adams G., Williams C. *Buying national security: How America plans and pays for Its global role and safety at home*. New York: Routledge, 2010.
6. Ahmed I., Marcoux Ch., Russell B., Tierney M.J. *Foreign Aid in hard times: The political economy of aid effort*. College Of William and Mary: Institute for the Theory and Practice of International Relations, 2011.
7. Alesina A., Dollar D. Who gives foreign aid to whom and why? // *Journal of Economic Growth*. 2000. № 5. P. 33–63.
8. Apodaca C., Stohl M. United States human rights policy and foreign assistance // *Peace Research Abstracts*. 2000. № 37.
9. Berthelemy J.-C. Bilateral donor's interest vs. recipients development motives in aid allocation: Do all donors behave the same? // *Review of Development Economics*. 2006. № 10. P. 179–194.
10. Berthelemy J.-C., Tichit A. Bilateral donors' aid allocation decisions — A three-dimensional panel analysis // *International Review of Economics and Finance*. 2004. № 13. P. 253–274.
11. Bertoli S., Cornia G.A., Manaresi F. Aid effort and its determinants: A comparison of the italian performance with other OECD donors // *Dipartimento di Scienze Economiche Working Paper. Universita' Degli Studi Di Firenze*. 2008. № 11.
12. Boschini A., Olofsgard A. Foreign aid: An instrument for fighting communism? // *Journal of Development Studies*. 2007. № 43. P. 622–648.
13. Brainard L. *Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
14. Brazys S.R. Evidencing donor heterogeneity in aid for trade // *Review of International Political Economy*. 2012. № 1. P. 947–978.
15. Brech V., Potrafke N. Effects of donor ideology on types of foreign aid. Working Paper. University of Munich. 2012.
16. Caddel J. The president, Congress, and the allocation of US foreign aid. Working Paper. December, 2012.
17. Callaway R.L., Matthews E.G. *Strategic US foreign assistance: The battle between human rights and national security*. Aldershot, England: Ashgate, 2008.
18. Chaudoin S., Milner H.V., Tingley D.H. The center still holds: Liberal internationalism survives // *International Security*. 2010. № 35. P. 75–94.
19. Dabla-Norris E., Minoiu C., Zanna L.-F. Business cycle fluctuations, large shocks, and development aid new evidence. [Washington, D.C.]: Interna-

- tional Monetary Fund, 2010. Available at: <http://site.ebrary.com/id/10437418> (accessed: 20.06.2014).
20. Dabla-Norris E., Minoiu C., Zanna L.-F. Business cycle fluctuations, large macroeconomic shocks, and development aid // *World Development*. 2014. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.019> (accessed: 20.06.2014).
21. Dang H.-A., Knack S., Rogers F.H. International aid and financial crises in donor countries // *European Journal of Political Economy*. 2013. Vol. 32. P. 232–250.
22. Demirel-Pegg T., Moskowitz J. US aid allocation: The nexus of human rights, democracy, and development // *Journal of Peace Research*. 2009. № 46. P. 181–198.
23. Derouen K., Heo U. Reward, punishment or inducement? US Economic and Military Aid, 1946–1996 // *Defence and Peace Economics*. 2004. № 15. P. 453–470.
24. Dudley L. Foreign aid and the theory of alliances // *The Review of Economics and Statistics*. 1979. № 61. P. 564–571.
25. Faini R. Foreign aid and fiscal policy. London: CEPR Discussion Paper, 2006.
26. Fleck R.K., Kilby C. Foreign aid and domestic politics: Voting in congress and the allocation of USAID contracts // *Southern Economic Journal*. 2001. № 67. P. 598–617.
27. Fleck R., Kilby C. Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror // *Journal of Development Economics*. 2010. № 91. P. 185–197.
28. Frot E. Aid and the financial crisis: Shall we expect development aid to fall? Stockholm Institute of Transition Economics, Stockholm School of Economics, 2009. Available at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1402788](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402788) (accessed: 28.05.2013).
29. Fuchs A., Dreher A., Nunnenkamp P. Determinants of donor generosity: A survey of the aid budget literature // *Courant Research Centre Discussion Paper*. 2012. № 121. Available at: <http://www.econstor.eu/handle/10419/90577> (accessed: 22.06.2014).
30. Gibling D.M., Miller S.V. Comparing the foreign aid policies of presidents Bush and Obama // *Social Science Quarterly*. 2012. № 93. P. 1202–1217.
31. Ngangnon K. How do OECD donor countries distribute foreign aid among developing countries during their fiscal episodes? Centre d'études et de recherches sur le développement international. *Etudes et documents*. 2013. № 1. Available at: <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/78/60/09/pdf/2013.01.pdf> (accessed: 10.07.2014)
32. Goldstein M., Moss T. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa // *The Journal of Development Studies*. 2005. № 41. P. 1288–1302.
33. Griffin K. Foreign aid after The Cold War // *Development and Change*. 1991. № 22. P. 645–685.
34. Guess G.M. The Politics of United States foreign aid. London: Croom Helm, 1987.
35. Harrigan J., Wang C. A new approach to the allocation of aid among developing countries: Is the USA different from the rest? // *World Development*. 2011. № 39. P. 1281–1293.



36. Hjertholm P., White H. Foreign aid in historical perspective: Background and trends // Tarp F., Hjertholm P. (eds.). *Foreign aid and development: Lessons learnt and directions for the future*. London; New York: Routledge, 2000. P. 80–102.
37. Hoefler A., Outram V. Need, merit, or self-interest: What determines the allocation of aid? // *Review of Development Economics*. 2011. № 15. P. 237–250.
38. Howell J., Lind J. Changing donor policy and practice in civil society in the post-9/11 aid context // *Third World Quarterly*. 2009. № 30. P. 1279–1296.
39. Howell J., Lind J. *Counter-terrorism, aid and civil society: Before and after the War on Terror*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
40. Imbeau L.M. *Donor aid: the determinants of development allocations to third-world countries: A comparative analysis*. New York: P. Lang, 1989.
41. Jackson P. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. OECD, Development Co-operation Directorate, 2012.
42. Jones S. *Aid supplies over time: Accounting for heterogeneity, trends, and dynamics*. World Institute for Development Economics Research, Working Paper. 2011.
43. Kegley C.W., Hook S.W. U.S. Foreign aid and U.N. voting: Did Reagan's linkage strategy buy deference or defiance? // *International Studies Quarterly: A Publication of the International Studies Association*. 1991. Vol. 35. P. 295–312.
44. Kleibl J. Tertiariization, industrial adjustment, and the domestic politics of foreign aid // *International Studies Quarterly*. 2012. № 57. P. 356–369.
45. Kuziemko I., Werker E. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations // *The Journal of Political Economy*. 2006. № 114. P. 905–930.
46. Lai B. Examining the goals of US foreign assistance in the Post-Cold War period, 1991–1996 // *Journal of Peace Research*. 2003. № 40. P. 103–128.
47. Lancaster C. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
48. Lancaster C. *George Bush's foreign aid: Transformation or chaos?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
49. Lebovic J.H. National interests and U.S. foreign aid: The Carter and Reagan years // *Journal of Peace Research*. 1988. № 25. P. 115–133.
50. Lumsdaine D.H. *Moral vision in international politics: The foreign aid regime, 1949–1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
51. Lundsgaarde E. *The domestic politics of foreign aid*. Hoboken: Taylor and Francis, 2012. Available at: <http://msvu.ebib.com/patron/fullrecord.aspx?p=1101405> (accessed: 18.07.2014).
52. Maizels A., Nissanke M.K. Motivations for aid to developing countries // *World Development*. 1984. № 12. P. 879–900.
53. Mawdsley E. The millennium challenge account: Neo-Liberalism, poverty and security // *Review of International Political Economy*. 2007. № 14. P. 487–509.
54. McCormick J., Mitchell N. Commitments, transnational interests, and Congress // *Political Research Quarterly*. 2007. № 60. P. 579–592.
55. McKinlay R.D., Little R. A foreign policy model of U.S. bilateral aid allocation // *World Politics*. 1977. № 30. P. 58–86.

56. Mead W. The Tea Party and American foreign policy: The rise of the Tea Party movement has been the most dramatic development in U.S. politics in many years // *Foreign Affairs*. 2011. № 90. P. 28–44.
57. Meernik J., Krueger E., Poe S.C. Testing models of U.S. foreign policy: Foreign aid during and after the Cold War // *The Journal of Politics*. 1998. № 60. P. 63–85.
58. Meernik J., Oldmixon E. Internationalism in Congress // *Political Research Quarterly*. 2004. № 57. P. 451–465.
59. Meernik J., Oldmixon E. The President, the Senate, and the costs of internationalism // *Foreign Policy Analysis*. 2008. № 4. P. 187–206.
60. Milner H.V., Tingley D.H. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid // *Economics and Politics*. 2010. № 22. P. 200–232.
61. Milner H.V., Tingley D.H. Who supports global economic engagement? The sources of preferences in American foreign economic policy // *International Organization*. 2011. № 65. P. 37–68.
62. Milner H.V., Tingley D. The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy // *The Review of International Organizations*. 2013. № 8. P. 313–341.
63. Mold A., Paulo S., Prizzon A. Taking stock of the credit crunch implications for development finance and global governance. Paris: OECD, 2009.
64. Mosley P. The political economy of foreign aid: A model of the market for a public good. *Economic Development and Cultural Change*. 1985. Vol. 33. № 2. P. 373–393.
65. Noel A., Therien J.-P. From domestic to international justice: The welfare state and foreign aid // *International Organization*. 1995. № 49. P. 523.
66. Norris J., Veillette C., Dunning C., McKitterick W. Engagement Amid Austerity: A Bipartisan Approach to Reorienting the International Affairs Budget. Washington, D.C.: Center for Global Development, May 2012. Available at: [http://www.cgdev.org/files/1426170\\_file\\_Norris\\_Veillette\\_austerity.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426170_file_Norris_Veillette_austerity.pdf) (accessed: 10.07.2014).
67. Owusu F.Y. Post-9/11 U.S. foreign aid, the millennium challenge account, and Africa: How many birds can one stone kill? // *Africa Today*. 2007. № 54. P. 1–28.
68. Pallage S., Robe M.A. Foreign aid and the business cycle // *Review of International Economics*. 2001. № 9. P. 641–672.
69. Patrick S., Brown K. The Pentagon and global development: Making sense of the DoD's expanding role. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2007.
70. Paxton P., Knack S. Individual and country-level factors affecting support for foreign aid // *International Political Science Review*. 2012. № 33. P. 171–192.
71. Potrafke N. Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries // *Economics of Governance*. 2011. № 12. P. 101–134.
72. Radelet S. Modernizing foreign assistance for the 21st century: An agenda for the next U.S. president. Washington, D.C.: Center For Global Development, 2008.

73. Rathbun B. Steeped in international affairs? The foreign policy views of the Tea Party // *Foreign Policy Analysis*. 2012. № 9. P. 21–37.
74. Round J.I., Odedokun M. Aid effort and its determinants // *International Review of Economics & Finance*. 2004. Vol. 13. № 3. P. 293–309.
75. Runde D.F. Foreign Assistance in a Time of Austerity // *Center for Strategic and International Studies Global Forecast 2012*. P. 84–85. Available at: [http://csis.org/files/publication/120417\\_gf\\_runde.pdf](http://csis.org/files/publication/120417_gf_runde.pdf) (accessed: 10.07.2014).
76. Scott Z., McLoughlin C., Marquette H. Combining value for money with increased aid to fragile states: Welcome partnership or clash of agendas? // *Crime, Law and Social Change*. 2012. № 58. P. 509–519.
77. Sexton E.A., Decker T.N. U.S. foreign aid: Is it for friends, development or politics? // *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*. 1993. № 17. P. 303.
78. Schraeder P.J., Taylor B., Hook S.W. Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows // *World Politics*. 1998. № 50. P. 294–323.
79. Thérien J.-P., Noel A. Political parties and foreign aid // *The American Political Science Review*. 2000. № 94. P. 151–162.
80. Tierney M.J. et al. More dollars than sense: Refining our knowledge of development finance using AidData // *World Development*. 2011. № 39 (11). P. 1891–1906.
81. Tingley D. Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort // *Quarterly Review of Economics and Finance*. 2010. № 50. P. 40–49.
82. Travis R. Problems, politics, and policy streams: A reconsideration US foreign aid behavior toward Africa // *International Studies Quarterly*. 2010. № 54. P. 797–821.
83. Travis R. United States development assistance policy: The domestic politics of foreign economic aid by Vernon W. Ruttan // *Journal of Developing Areas*. 1996. № 30. P. 549–550.
84. Travis R., Zahariadis N. A multiple streams model of U.S. foreign aid policy // *Policy Studies Journal*. 2002. № 30. P. 495–514.
85. Veen A.M. V.D. Ideas, interests and foreign aid. New York: Cambridge University Press, 2011.
86. Wang T. U.S. foreign aid and UN voting: An analysis of important issues // *International Studies Quarterly*. 1999. № 43. P. 199–210.
87. Wells J.L. Power and purpose: U.S. foreign aid and development. A dissertation submitted to the graduate faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science. August 2013. Available at: <http://etd.lsu.edu/docs/available/etd-07072013-111640/unrestricted/jwellsdiss.pdf> (accessed:10.07.2014).
88. Williamson V., Skocpol T., Coggin J. The Tea Party and the remaking of republican conservatism // *Perspectives on Politics*. 2011. № 9(1). P. 25–44.
89. Woods N. The shifting politics of foreign aid // *International Affairs*. 2005. № 81. P. 393–409.
90. Younas J. Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits // *European Journal of Political Economy*. 2008. № 24. P. 661–674.
91. Zealand K., Howes S. End of the aid boom? The impact of austerity on aid budgets. Policy Brief. Australian National University: Development Policy Centre, 2012.

## IMPACT OF DOMESTIC DETERMINANTS ON FOREIGN AID ALLOCATION AMID AUSTERITY: THE CASE OF THE UNITED STATES

*Lomonosov Moscow State University  
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The ‘age of austerity’, which followed the global financial and economic crisis of 2008–2009 and the Eurozone crisis, has sharpened the trade-offs between national security interests and concerns about accountability to taxpayers across all dimensions of foreign policy, hard and soft power, including foreign aid. Despite a substantial scholarly interest in ‘aid allocation’ and ‘aid effort’, an understanding of these trade-offs remains lacking. This paper fills this gap in the literature with the example of the United States. Drawing from previous findings about the role of party control in the U.S. aid policies, this paper posits three hypotheses about foreign aid allocation amid austerity: one for each political setting represented in the US from 2008–2012. Instead of using the conventional recipient country-based approach and OECD data that envisages donor’s motivation from geographical aid allocation, this paper studies motivation at the entry point — by extracting statistics from the Congressional Budget Justifications, showing allocation for different purposes, and finds substantial variations in aid allocation decisions under different political settings.

**Keywords:** foreign aid, economic assistance, military assistance, development assistance, United States, Congress, securitization, hard power, national security, austerity, foreign policy tools.

**About the author:** *Vladimir I. Bartenev* — PhD (Hist.), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes and Director of Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

### REFERENCES

1. Voitlovskii F.G., Garbuzov V.N., Zhuravleva V.Yu., Kirichenko E.V. et al. 2013. *Sotsial'no-ekonomicheskaya politika vtoroi administratsii B. Obamy i ee vliyaniye na vneshnyuyu politiku SShA* [Social and economic policy of the second Obama administration and its impact on the US foreign policy]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.).
2. Dynkin A.A., Ivanova N.I. (eds.). 2014. *Global'naya perestroika* [Global restructuring]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.).
3. Zagladin N.V. 2014. SShA: na rubezhe novogo etapa razvitiya [USA: At the turn of a new stage of development]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, no. 3, pp. 88–97. (In Russ.).
4. Kokoshin A.A. 2014. Nekotorye makrostrukturnye izmeneniya v sisteme mirovoi politiki. Tendentsii na 2020–2030-e gody [Some macrostructural

- changes in World system: trends for 2020–2030]. *Polis (Politicheskie issledovaniya)*, no. 4, pp. 38–62. (In Russ.).
5. Adams G., Williams C. 2010. *Buying national security: How America plans and pays for Its global role and safety at home*. New York, Routledge.
6. Ahmed I., Marcoux Ch., Russell B., Tierney M.J. 2011. *Foreign Aid in hard times: The political economy of aid effort*. College Of William and Mary, Institute for the Theory and Practice of International Relations.
7. Alesina A., Dollar D. 2000. Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, no. 5, pp. 33–63.
8. Apodaca C., Stohl M. 2000. United States human rights policy and foreign assistance. *Peace Research Abstracts*, no. 37.
9. Berthelemy J.-C. 2006. Bilateral donor's interest vs. recipients development motives in aid allocation: Do all donors behave the same? *Review of Development Economics*, no. 10, pp. 179–194.
10. Berthelemy J.-C., Tichit A. 2004. Bilateral donors' aid allocation decisions — A three-dimensional panel analysis. *International Review of Economics and Finance*, no. 13, pp. 253–274.
11. Bertoli S., Cornia G.A., Manaresi F. 2008. Aid effort and its determinants: A comparison of the Italian performance with other OECD donors. *Dipartimento di Scienze Economiche Working Paper. Universita' Degli Studi Di Firenze*, no.11.
12. Boschini A., Olofsgard A. 2007. Foreign aid: An instrument for fighting communism? *Journal of Development Studies*, no. 43, pp. 622–648.
13. Brainard L. 2007. *Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
14. Brazys S.R. 2012. Evidencing donor heterogeneity in aid for trade. *Review of International Political Economy*, no. 1, pp. 947–978.
15. Brech V., Potrafke N. 2012. *Effects of donor ideology on types of foreign aid*. Working Paper. University of Munich.
16. Caddel J. 2012. *The president, Congress, and the allocation of US foreign aid*. Working Paper.
17. Callaway R.L., Matthews E.G. 2008. *Strategic US foreign assistance: The battle between human rights and national security*. Aldershot, England, Ashgate.
18. Chaudoin S., Milner H.V., Tingley D.H. 2010. The center still holds: Liberal internationalism survives. *International Security*, no. 35, pp. 75–94.
19. Dabla-Norris E., Minoiu C., Zanna L.-F. 2010. *Business cycle fluctuations, large shocks, and development aid new evidence*. [Washington, D.C.], International Monetary Fund. Available at <http://site.ebrary.com/id/10437418> (accessed: 20.06.2014).
20. Dabla-Norris E., Minoiu C., Zanna L.-F. 2014. *Business cycle fluctuations, large macroeconomic shocks, and development aid*. World Development. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.019> (accessed: 20.06.2014).
21. Dang H.-A., Knack S., Rogers F.H. 2013. International aid and financial crises in donor countries. *European Journal of Political Economy*, vol. 32, pp. 232–250.
22. Demirel-Pegg T., Moskowitz J. 2009. US aid allocation: The nexus of human rights, democracy, and development. *Journal of Peace Research*, no. 46, pp. 181–198.

23. Derouen K, Heo U. 2004. Reward, punishment or inducement? US Economic and Military Aid, 1946–1996. *Defence and Peace Economics*, no. 15, pp. 453–470.
24. Dudley L. 1979. Foreign aid and the theory of alliances. *The Review of Economics and Statistics*, no. 61, pp. 564–571.
25. Faini R. 2006. *Foreign aid and fiscal policy*. London: CEPR Discussion Paper.
26. 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.
27. Fleck R., Kilby C. 2010. Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror. *Journal of Development Economics*, no. 91, pp. 185–197.
28. Frot E. 2009. *Aid and the financial crisis: Shall we expect development aid to fall?* Stockholm Institute of Transition Economics, Stockholm School of Economics. Available at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1402788](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402788) (accessed: 28.05.2013).
29. Fuchs A., Dreher A., Nunnenkamp P. 2012. Determinants of donor generosity: A survey of the aid budget literature. *Courant Research Centre Discussion Paper*, no. 121. Available at: <http://www.econstor.eu/handle/10419/90577> (accessed: 22.06.2014).
30. Gibler D.M., Miller S.V. 2012. Comparing the foreign aid policies of presidents Bush and Obama. *Social Science Quarterly*, no. 93, pp. 1202–1217.
31. Gnangnon K. 2013. *How do OECD donor countries distribute foreign aid among developing countries during their fiscal episodes?* Centre d'études et de recherches sur le développement international. Etudes et documents, no. 1. Available at: <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/78/60/09/pdf/2013.01.pdf> (accessed: 10.07.2014)
32. Goldstein M., Moss T. 2005. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa. *The Journal of Development Studies*, no. 41, pp. 1288–1302.
33. Griffin K. 1991. Foreign aid after The Cold War. *Development and Change*, no. 22, pp. 645–685.
34. Guess G.M. 1987. *The Politics of United States foreign aid*. London: Croom Helm.
35. Harrigan J., Wang C. 2011. A new approach to the allocation of aid among developing countries: Is the USA different from the rest? *World Development*, no. 39, pp. 1281–1293.
36. Hjertholm P., White H. Foreign aid in historical perspective: Background and trends. In Tarp F., Hjertholm P. (eds.). 2000. *Foreign aid and development: Lessons learnt and directions for the future*. London, New York, Routledge, pp. 80–102.
37. Hoeffler A., Outram V. 2011. Need, merit, or self-interest: What determines the allocation of aid? *Review of Development Economics*, no. 15, pp. 237–250.
38. Howell J., Lind J. 2009a. Changing donor policy and practice in civil society in the post-9/11 aid context. *Third World Quarterly*, no. 30, pp. 1279–1296.
39. Howell J., Lind J. 2009b. *Counter-terrorism, aid and civil society: Before and after the War on Terror*. Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.

40. Imbeau L. M. 1989. *Donor aid - the determinants of development allocations to third-world countries: A comparative analysis*. New York, P. Lang.
41. Jackson P. 2012. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. OECD, Development Co-Operation Directorate.
42. Jones S. 2011. *Aid supplies over time: Accounting for heterogeneity, trends, and dynamics*. World Institute for Development Economics Research, Working Paper.
43. Kegley C.W., Hook S.W. 1991. U.S. Foreign aid and U.N. voting: Did Reagan's linkage strategy buy deference or defiance? *International Studies Quarterly: A Publication of the International Studies Association*, vol. 35, pp. 295–312.
44. Kleibl J. 2012. Tertiariation, industrial adjustment, and the domestic politics of foreign aid. *International Studies Quarterly*, no. 57, pp. 356–369.
45. Kuziemko I., Werker E. 2006. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations. *The Journal of Political Economy*, no. 114, pp. 905–930.
46. Lai B. 2003. Examining the goals of US foreign assistance in the Post-Cold War period, 1991–1996. *Journal of Peace Research*, no. 40, pp. 103–128.
47. Lancaster C. 2007. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago, University of Chicago Press.
48. Lancaster C. 2008. *George Bush's foreign aid: Transformation or chaos?* Washington, D.C., Brookings Institution Press.
49. Lebovic J.H. 1988. National interests and U.S. foreign aid: The Carter and Reagan years. *Journal of Peace Research*, no. 25, pp. 115–133.
50. Lumsdaine D.H. 1993. *Moral vision in international politics: The foreign aid regime, 1949–1989*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
51. Lundsgaarde E. 2012. *The domestic politics of foreign aid*. Hoboken, Taylor and Francis. Available at: <http://msvu.ebib.com/patron/fullrecord.aspx?p=1101405> (accessed: 18.07.2014).
52. Maizels A., Nissanke M.K. 1984. Motivations for aid to developing countries. *World Development*, no.12, pp. 879–900.
53. Mawdsley E. 2007. The millennium challenge account: Neo-Liberalism, poverty and security. *Review of International Political Economy*, no. 14, pp. 487–509.
54. McCormick J., Mitchell N. 2007. Commitments, transnational interests, and Congress. *Political Research Quarterly*, no. 60, pp. 579–592.
55. McKinlay R.D., Little R. 1977. A foreign policy model of U.S. bilateral aid allocation. *World Politics*, no. 30, pp. 58–86.
56. Mead W. 2011. The Tea Party and American foreign policy: The rise of the Tea Party movement has been the most dramatic development in U.S. politics in many years. *Foreign Affairs*, no. 90, pp. 28–44.
57. Meernik J., Krueger E., Poe S.C. 1998. Testing models of U.S. foreign policy: Foreign aid during and after the Cold War. *The Journal of Politics*, no. 60, pp. 63–85.
58. Meernik J., Oldmixon E. 2004. Internationalism in Congress. *Political Research Quarterly*, no. 57, pp. 451–465.
59. Meernik J., Oldmixon E. 2008. The President, the Senate, and the costs of internationalism. *Foreign Policy Analysis*, no. 4, pp. 187–206.

60. 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.
61. Milner H.V., Tingley D.H. 2011. Who supports global economic engagement? The sources of preferences in American foreign economic policy. *International Organization*, no. 65, pp. 37–68.
62. Milner H.V., Tingley D. 2013. The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy. *The Review of International Organizations*, no. 8, pp. 313–341.
63. Mold A., Paulo S., Prizzon, A. 2009. *Taking stock of the credit crunch implications for development finance and global governance*. Paris, OECD.
64. Mosley P. 1985. The political economy of foreign aid: A model of the market for a public good. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, no. 2, pp. 373–393.
65. Noel A., Therien J.-P. 1995. From domestic to international justice: The welfare state and foreign aid. *International Organization*, no. 49, pp. 523.
66. Norris J., Veillette C., Dunning C., McKitterick W. 2012. *Engagement Amid Austerity: A Bipartisan Approach to Reorienting the International Affairs Budget*. Washington, D.C.: Center for Global Development. Available at: [http://www.cgdev.org/files/1426170\\_file\\_Norris\\_Veillette\\_austerity.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426170_file_Norris_Veillette_austerity.pdf) (accessed: 10.07.2014).
67. Owusu F.Y. 2007. Post-9/11 U.S. foreign aid, the millennium challenge account, and Africa: How many birds can one stone kill? *Africa Today*, no. 54, pp. 1–28.
68. Pallage S., Robe M.A. 2001. Foreign aid and the business cycle. *Review of International Economics*, no. 9, pp. 641–672.
69. Patrick S., Brown K. 2007. *The Pentagon and global development: Making sense of the DoD's expanding role*. Washington, D.C., Center for Global Development.
70. Paxton P., Knack S. 2012. Individual and country-level factors affecting support for foreign aid. *International Political Science Review*, no. 33, pp. 171–192.
71. Potrafke N. 2011. Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, no. 12, pp. 101–134.
72. Radelet S. 2008. *Modernizing foreign assistance for the 21st century: An agenda for the next U.S. president*. Washington, D.C., Center for Global Development.
73. Rathbun B. 2012. Steeped in international affairs? The foreign policy views of the Tea Party. *Foreign Policy Analysis*, no. 9, pp. 21–37.
74. Round J.I., Odedokun M. 2004. Aid effort and its determinants. *International Review of Economics & Finance*, vol. 13, no. 3, pp. 293–309.
75. Runde D.F. 2012. Foreign Assistance in a Time of Austerity. *Center for Strategic and International Studies Global Forecast*, pp. 84–85. Available at: [http://csis.org/files/publication/120417\\_gf\\_runde.pdf](http://csis.org/files/publication/120417_gf_runde.pdf) (accessed: 10.07.2014).
76. Scott Z., McLoughlin C., Marquette H. 2012. Combining value for money with increased aid to fragile states: Welcome partnership or clash of agendas? *Crime, Law and Social Change*, no. 58, pp. 509–519.



77. Sexton E.A., Decker T.N. 1993. U.S. foreign aid: Is it for friends, development or politics? *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, no. 17, p. 303.
78. Schraeder P.J., Taylor B., Hook S.W. 1998. Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics*, no. 50, pp. 294–323.
79. Thérien J.-P., Noel A. 2000. Political parties and foreign aid. *The American Political Science Review*, no. 94, pp. 151–162.
80. Tierney M.J. et al. 2011. More dollars than sense: Refining our knowledge of development finance using AidData. *World Development*, no. 39 (11), pp. 1891–1906.
81. Tingley D. 2010. Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort. *Quarterly Review of Economics and Finance*, no. 50, pp. 40–49.
82. Travis R. 2010. Problems, politics, and policy streams: A reconsideration US foreign aid behavior toward Africa. *International Studies Quarterly*, no. 54, pp. 797–821.
83. Travis R. 1996. United States development assistance policy: The domestic politics of foreign economic aid by Vernon W. Ruttan. *Journal of Developing Areas*, no. 30, pp. 549–550.
84. Travis R., Zahariadis N. 2002. A multiple streams model of U.S. foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, no. 30, pp. 495–514.
85. Veen A.M.V.D. 2011. *Ideas, interests and foreign aid*. New York, Cambridge University Press.
86. Wang T. 1999. U.S. foreign aid and UN voting: An analysis of important issues. *International Studies Quarterly*, no. 43, pp. 199–210.
87. Wells J.L. 2013. *Power and purpose: U.S. foreign aid and development. A dissertation submitted to the graduate faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science*. Available at: <http://etd.lsu.edu/docs/available/etd-07072013-111640/unrestricted/jwellsdiss.pdf> (accessed:10.07.2014).
88. Williamson V., Skocpol T., Coggin J. 2011. The Tea Party and the remaking of republican conservatism. *Perspectives on Politics*, no. 9(1), pp. 25–44.
89. Woods N. 2005. The shifting politics of foreign aid. *International Affairs*, no. 81, pp. 393–409.
90. Younas J. 2008. Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. *European Journal of Political Economy*, no. 24, pp. 661–674.
91. Zealand K., Howes S. 2012. *End of the aid boom? The impact of austerity on aid budgets. Policy Brief*. Australian National University, Development Policy Centre.