

## ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

**В.И. Бартенев\***

### **ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА: ОТ ИНАУГУРАЦИИ ДО «УКРАИНАГЕЙТА»**

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

В статье обозначены и объяснены наиболее характерные существенные и процедурные особенности финансирования программ международной помощи при администрации Д. Трампа. Исследование охватывает период от инаугурации 45-го президента США до «Украинагейта» — первого в американской истории скандала, связанного с выявлением признаков противозаконного манипулирования ресурсами помощи главой Белого дома для внутривнутриполитических нужд, что стало поводом для объявления ему импичмента. В первом разделе рассмотрены концептуальные подходы Д. Трампа и его команды к использованию инструментов внешней помощи в политических целях, во втором — воплощение этих установок в жизнь и противостояние с Конгрессом по вопросам формирования и исполнения бюджетов соответствующих программ, наконец, в третьем — общие и отличительные черты трех ярких примеров замораживания Соединенными Штатами помощи: в отношении Пакистана, стран Северного треугольника (Гватемалы, Гондураса и Сальвадора) и Украины. Сделан вывод, что для Д. Трампа изначально был характерен крайне прагматичный, транзакционалистский подход к внешней помощи, оказание которой рассматривалось в качестве взаимовыгодной сделки, направленной на получение конкретных дивидендов, зачастую краткосрочных. Приверженность такому подходу ярко проявлялась и в публичных выступлениях президента, и в текстах подготовленных его администрацией доктринальных документов и проектов бюджета, и в периодических попытках — пусть и безуспешных — сократить объемы помощи странам, «не дающим США ничего взамен», и подготовить почву для изъятия ассигнован-

---

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

ных Конгрессом средств в бюджет. Квинтэссенцией транзакционализма стало как раз широкое применение практики замораживания помощи, которая позволяет США без дополнительных затрат принуждать контрагентов к уступкам. Украинский кейс, несомненно, радикально отличался от пакистанского и центральноамериканского, но приписываемые Д. Трампу противоположные действия, равно как и реакция на них его политических оппонентов, весьма логично встраиваются в общую канву его президентства и служат примером беспрецедентной политизации вопросов финансирования программ международной помощи. Рассматривать эту тенденцию следует в контексте традиционного для США противостояния ветвей власти относительно прерогатив президента по двум вопросам: реализации внешнеполитического курса и исполнения бюджета. Международная помощь оказалась именно той сферой, где эти две составляющие наложились друг на друга, произведя кумулятивный эффект, силу которого в полной мере продемонстрировали «Украинагейт» и его последствия.

**Ключевые слова:** США, Дональд Трамп, Белый дом, Конгресс, международная помощь, военная помощь, транзакционализм, импичмент, «Украинагейт», Украина, Пакистан, Северный треугольник.

За три года, прошедших с момента избрания президентом США Дональда Трампа, в экспертной среде его подход к международным делам стало принято характеризовать как транзакционалистский<sup>1</sup>. Тем самым специалисты хотят подчеркнуть нацеленность американского лидера — бизнесмена, всю жизнь занимавшегося недвижимостью, — на заключение разного рода «сделок», причем отнюдь не всегда ориентированных на долгосрочную перспективу, с использованием метода кнута и пряника. Преимущественно транзакционализм во внешней политике нынешнего главы Белого дома рассматривается на богатом материале торговых переговоров, хотя, пожалуй, не менее ярко он изначально проявлялся и в сфере предоставления международной помощи, где Соединенные Штаты, равно как и другие развитые страны — члены Комитета по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), также сталкивались с необходимостью смягчить последствия укрепления позиций незападных государств, в первую

---

<sup>1</sup> Среди первых англоязычных работ, в которых был использован эпитет «транзакционалистский» в отношении внешней политики Д. Трампа, см.: [Ikenberry, 2017; Brands, 2017; Patrick, 2017; Stokes, 2018].

очередь Китая [Rosser, Tubilewicz, 2015; Swedlund, 2017b; Regilme, Hartmann, 2019; и др.].

Политика США как донора при Д. Трампе, скорее всего, так и осталась бы в тени развязанных им торговых войн, если бы в сентябре 2019 г. в Вашингтоне не разразился крупный политический скандал, в центре которого, по сути, впервые в американской истории оказались именно вопросы предоставления помощи зарубежным странам и который получил название «Украинагейт». Спровоцирован он был подачей в Конгресс анонимного рапорта с описанием закулисных попыток главы Белого дома оказать давление на президента Украины Владимира Зеленского с целью получить личные электоральные дивиденды<sup>2</sup>. В контексте этих усилий в рапорте рассматривалось и временное замораживание поставок военной помощи Киеву, произведенное по указанию американского лидера с нарушением установленных правил, что дало повод демократам в итоге объявить ему импичмент.

Цель статьи — обозначить и объяснить наиболее характерные содержательные и процедурные особенности финансирования программ международной помощи при действующей администрации. Достичь ее планируется в три этапа, каждому из которых будет посвящен отдельный раздел. Вначале будет обозначена специфика концептуальных подходов Д. Трампа и его администрации к использованию инструментов международной помощи в политических целях. Затем проведен анализ воплощения этих установок в жизнь и противостояния с Конгрессом по вопросам формирования и исполнения бюджетов соответствующих программ. Наконец, на последнем этапе будут выявлены общие и отличительные черты трех ярких примеров блокирования (удержания) средств помощи при Д. Трампе: в отношении Пакистана, стран так называемого Северного треугольника (Гватемалы, Гондураса и Сальвадора) и Украины.

Благодаря особенностям определения цели исследования, выбранной последовательности шагов и акценту на взаимоувязке выводов, формулируемых на каждом этапе, предлагаемая статья будет принципиально отличаться от других работ, посвященных заявленной теме [см., например: Тама, 2019]. Как представляется,

---

<sup>2</sup>Report to the Chairman of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence Richard Burr and the Chairman of the U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence Adam Schiff // The Washington Post. 12.08.2019. Available at: <https://games-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/3b5487def987-4cef-b59b-c29bb67687ac/note/ef3465c1-465b-4e68-9b36-08b5946b0df4.pdf#page=1> (accessed: 30.12.2019).

решение поставленных задач будет иметь не только прикладное, «конъюнктурное», но и общетеоретическое, вневременное значение. Во-первых, оно позволит верифицировать целый ряд гипотез касательно факторов, определяющих характер политики США в вопросах оказания международной помощи<sup>3</sup>. В их числе стоит, например, упомянуть гипотезу американских исследователей Р. Флэка и К. Килби о том, что геополитические интересы при президенте-республиканце обретают больший вес [Fleck, Kilby, 2001], или предположение другого ученого из США Р. Трэвиса, что в отсутствие мощного лобби и при низком уровне общественной поддержки программ международной помощи они станут одной из наиболее вероятных целей для сокращения бюджетных расходов Соединенных Штатов даже в тех ситуациях, когда Белый дом и Конгресс контролируются одной партией [Travis, 2010]. Во-вторых, изучение заявленной темы может предоставить новый эмпирический материал для рассмотрения крайне важной — с точки зрения понимания особенностей оказания помощи зарубежным странам как инструмента внешней политики — практики временного блокирования ассигнованных на эти цели средств. Системной разработкой данного сюжета, который близко соприкасается с тематикой применения международных санкций, в мире занимался лишь узкий круг исследователей [Stokke, 1995; Swedlund, 2017a; Crawford, 1997; Crawford, Kacarska, 2019], но с преимущественным фокусом на замораживании «обусловленной помощи» в целях содействия демократизации страны-реципиента. Наконец, в-третьих, анализ избранной проблематики позволил затронуть и одну из центральных для американского политического и академического дискурса тем о противостоянии администрации и Конгресса в вопросе о границах полномочий президента в области внешней политики и исполнения федерального бюджета [см., например: Журавлева, 2011; Middlekauff, 1990; Chafetz, 2017; и др.].

### **Трансакционализм как базовый принцип политики международной помощи при администрации Д. Трампа**

В истории США было лишь несколько президентов, которые уделяли значимое внимание вопросам международной помощи

---

<sup>3</sup>Соответствующий библиографический комплекс исчисляется несколькими десятками работ, среди которых наиболее релевантными в контексте данного исследования являются: [Sexton, Decker, 1993; Fleck, Kilby, 2001; Milner, Tingley, 2010, 2015; Harrigan, Wang, 2011; Travis, 2010; Wells, 2013; Tama, 2019; de Cazotte, 2020].

в своей предвыборной кампании. В XX в. наибольший интерес к данной теме до прихода в Белый дом проявил Дж.Ф. Кеннеди [см. подробнее: Taffet, 2012: 26–27; Шенин, 2018], а в XXI столетии — непосредственный предшественник Д. Трампа — Б. Обама. Содействие развитию представляло собой интегральный компонент внешнеполитической стратегии будущего 44-го президента США, призывавшего к укреплению общей безопасности посредством инвестиций в общечеловеческие ценности<sup>4</sup>.

Что касается нынешнего главы Белого дома, то до победы на выборах 2016 г. по теме международной помощи он предметно высказался, в сущности, лишь однажды, но зато весьма резко и недвусмысленно. Д. Трамп заявил, что США должны перестать предоставлять помощь странам, которые их ненавидят, и начать инвестировать в инфраструктуру на собственной территории<sup>5</sup>. По всей вероятности, такая риторика, с одной стороны, была призвана найти отклик у наиболее изоляционистски настроенной части электората, на которую хотел опереться Д. Трамп (хотя восприятие внешней помощи большинством американцев не было однозначно негативным и очень сильно зависело от ее целевой направленности [Kull, 2017]), с другой — отражала его отрицательное отношение к выделению значимых сумм на благотворительность.

«Трансакционалистский» подход 45-го президента США отнюдь не является его изобретением. Элементы такой политики можно было наблюдать на протяжении всей истории участия США в реализации программ международной помощи начиная с «доктрины Трумэна» и «плана Маршалла», причем наиболее часто — именно у республиканских администраций. В этом плане политика Д. Трампа, несомненно, подтверждает упомянутую гипотезу Р. Флэка и К. Килби о преобладании геополитических интересов при президенте-республиканце. Однако она имеет и отличительные черты. Во-первых, Д. Трамп нацелен преиму-

---

<sup>4</sup> См., например: 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: <https://www.theguardian.com/world/2008/jul/16/selections2008.barackobama> (accessed: 25.12.2019).

<sup>5</sup> Quinn B. Will Trump honour pledge to 'stop sending aid to countries that hate us'? // The Guardian. 13.11.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/nov/13/will-trump-presidency-honour-pledge-stop-sending-foreign-aid-to-countries-that-hate-us-usaid> (accessed: 25.12.2019). См. также: Trump D. Remarks at Prescott Valley Event Center in Prescott Valley, Arizona. 04.10.2016. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prescott-valley-event-center-prescott-valley-arizona> (accessed: 25.12. 2019).

ственно на получение ощутимых дивидендов здесь и сейчас, а не на формирование благожелательного отношения к США в отдаленной перспективе, и в этом плане он проявляет себя убежденным сторонником «жесткой силы», если понимать ее, как предлагает, в частности, Н.В. Юдин, как способ решения кратко- и среднесрочных тактических задач путем прямого («силового») воздействия на объект [Юдин, 2015: 101]. Во-вторых, свою приверженность данному подходу американский президент выражает открыто и одинаково прямолинейно и в сообщениях в Twitter, и в наиболее важных с точки зрения формирования исторического наследия публичных выступлениях.

Анализ доступных источников позволяет утверждать, что воплощение в жизнь предвыборной установки Д. Трампа на пересмотр политики США в интересующей нас области началось незамедлительно — благодаря единодушию позиций президента, директора Административно-бюджетного управления (АБУ) Дж.М. Малвейни и госсекретаря Р. Тиллерсона. «Трансакционалистский» подход закономерно нашел отражение уже в самом первом проекте федерального бюджета, опубликованном в марте 2017 г. под названием «Америка прежде всего: проект бюджета, призванного сделать Америку снова великой»<sup>6</sup>. В документе предусматривалось исторически беспрецедентное сокращение всех без исключения основных статей, из которых финансируются программы внешней помощи. В предисловии к проекту бюджета, подписанному Д. Трампом, указано: «Мы планируем делать больше меньшими силами и сделаем правительство более эффективным и подотчетным. Это включает и глубокие сокращения программ внешней помощи. Пришло время поставить во главу угла безопасность и благосостояние американцев и попросить остальной мир активизировать свои усилия и начать платить справедливую долю»<sup>7</sup>. Намеченные в этом документе общие финансовые параметры нашли отражение и в первом проекте бюджета международных программ на 2018 фин. г., внесенном в Конгресс в мае 2017 г. Данная инициатива, как мы увидим, была сразу же встречена Конгрессом в штыки, причем как демократами, так и республиканцами, однако позицию президента это не изменило.

---

<sup>6</sup>Executive Office of the United States of America — Office of Management and Budget. America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again. March 2017 // The White House. Available at: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf) (accessed: 25.12.2019).

<sup>7</sup>Ibid. P. 2.

Идейные установки Д. Трампа были закреплены и в текстах ключевых доктринальных документов, имеющих в долгосрочной перспективе куда большее значение, чем президентский проект бюджета. В «Стратегии национальной безопасности» 2017 г. (СНБ-2017), например, подчеркивалось: «Предоставляемая США помощь развитию должна способствовать реализации американских национальных интересов. Мы будем уделять приоритетное внимание сотрудничеству с теми целеустремленными партнерами, с которыми у нас имеются общие интересы»<sup>8</sup>. Делая акцент на том, что «крупнейшие триумфы американской государственной политики стали возможны благодаря содействию хрупким и развивающимся странам в их продвижении к успеху»<sup>9</sup>, составители СНБ-2017 приводили в качестве примеров подлинно результативных программ внешней помощи «план Маршалла», поддержку государств Центральной и Восточной Европы после окончания «холодной войны», а также программы послевоенного восстановления в Японии и Республике Корея<sup>10</sup>. В СНБ-2017 особо подчеркивались роль помощи в поддержке американского экспорта и создании более предсказуемого инвестиционного климата, а также нацеленность США на устранение необходимости в ее оказании (в противовес политике «некоторых соперников» (прямой намек на КНР), которая порождает пагубную зависимость реципиентов от получаемых ими средств)<sup>11</sup>.

Обозначенные в СНБ-2017 установки общего характера конкретизировались в Совместном стратегическом плане Госдепартамента и Агентства США по международному развитию (АМР США) на 2018–2022 фин. гг.<sup>12</sup> Сравнение иерархии целей с предыдущей версией (на 2014–2017 фин. гг.)<sup>13</sup> позволяет выявить четыре ключевых отличия нового плана: 1) перенос акцента на

---

<sup>8</sup> National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 39 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 16.06.2019).

<sup>9</sup> Ibid. P. 38.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> U.S. State Department — U.S. Agency for International Development. Joint Strategic Plan FY 2018–2022. February 2018 // U.S. Agency for International Development (USAID). Available at: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP\\_FY\\_2018\\_-\\_2022\\_FINAL.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf) (accessed: 25.12.2019).

<sup>13</sup> U.S. State Department — U.S. Agency for International Development. Joint Strategic Plan FY 2014–2017. February 2014 // USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (accessed: 16.06.2019).

содействие обеспечению безопасности; 2) ориентация только на экономические интересы самих США (а не стран-реципиентов); 3) исключение задачи продвижения демократии из списка главных приоритетов; 4) акцент на эффективности помощи и экономном расходовании средств налогоплательщиков за пределами страны.

Убежденность Д. Трампа в обоснованности своего крайне прагматичного и откровенно транзакционалистского подхода к оказанию международной помощи укрепило голосование в Генеральной Ассамблее ООН по тексту резолюции, в которой осуждались признание Соединенными Штатами Иерусалима столицей Государства Израиль и перенос туда посольства США<sup>14</sup>. В ходе этого голосования абсолютное большинство стран — реципиентов американской помощи выступили против своего основного донора. Резолюцию поддержали в общей сложности 128 государств, 35 сочли возможным воздержаться, а «против» проголосовали лишь 9: Гватемала, Гондурас, Израиль, Маршалловы Острова, Свободные Штаты Микронезии, Науру, Палау, Того и сами Соединенные Штаты (в голосовании не приняла участия 21 страна). После этого постоянный представитель США при ООН Н. Хейли подготовила для Д. Трампа подробную информацию о том, какие страны как голосовали и сколько помощи от США получают. Эти данные шокировали президента настолько, что он включил в очередное послание Конгрессу (январь 2018 г.) просьбу к американским законодателям «принять закон, согласно которому внешняя помощь будет предоставляться только друзьям США и только в том случае, если она будет содействовать американским интересам»<sup>15</sup>.

Однако идею кодификации транзакционалистского понимания международной помощи не одобрили на Капитолийском холме, и в сентябре 2018 г. Д. Трамп с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН<sup>16</sup> пообещал осуществить полномасштабную ревизию политики в этой сфере, назначив ответственным за это

---

<sup>14</sup>United Nations General Assembly Resolution on Status of Jerusalem. A/RES/ES-10/19. 21.12.2017 // United Nations. Available at: <https://undocs.org/en/A/ES-10/L.22> (accessed: 25.12.2019).

<sup>15</sup>President Donald J. Trump's State of the Union Address // The White House. 30.01.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/> (accessed: 25.12.2019).

<sup>16</sup>Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly // The White House. 25.09.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/> (accessed: 25.12.2019).



госсекретаря М. Помпео (хотя ранее работа в данном направлении шла в рамках Совета национальной безопасности (СНБ) США под руководством К. Харрингтона). Согласно заявлению заместителя госсекретаря по политическим делам Д. Хэйла, сделанному во время записи свидетельских показаний в рамках предварительного расследования по делу об импичменте Д. Трампа, целью администрации было осуществить разрыв с подходом «бизнес как обычно», в соответствии с которым программы внешней помощи зачастую реализуются «вечно», и их крайне сложно закрыть<sup>17</sup>.

На деле подготовка «ревизии» продолжилась не в стенах Госдепартамента, а в ходе межведомственных консультаций, организованных аппаратом СНБ, и общее кураторство осуществлял советник по национальной безопасности Дж. Болтон. По итогам консультаций был подготовлен объемный 60-страничный документ, содержащий весьма жесткие формулировки. По словам Дж. Ингрэма, старшего сотрудника Института Брукингса и сопредседателя Сети за модернизацию международной помощи (Modernizing Foreign Aid Network, MFAN), одной из наиболее влиятельных американских девелопменталистски ориентированных лоббистских структур, ключевые министерства и ведомства постарались смягчить формулировки документа — через внесение оговорок, допускающих свободу маневра при наличии более значимых (overriding) стратегических и гуманитарных императивов<sup>18</sup>. В конечном счете этот основополагающий документ, содержание которого стало достоянием общественности (первым о нем написал «Politico»)<sup>19</sup>, был сокращен до 6 страниц и трансформирован в проект новой президентской директивы (меморандума) под названием «Адаптация международной помощи к новой эре соперничества великих держав»<sup>20</sup>. Документ должен был заменить

---

<sup>17</sup>Baumann B. State Dept's David Hale: Multiple countries had aid withheld // Townhall. 18.11.2019. Available at: <https://townhall.com/tipsheet/bethbaumann/2019/11/18/read-impachment-deposition-transcript-from-state-department-official-david-hale-n2556689> (accessed: 25.12.2019).

<sup>18</sup>Igoe M. US aid experts ask — how much will Trump's development review matter? // Devex. 18.09.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/us-aid-experts-ask-how-much-will-trump-s-development-review-matter-95624> (accessed: 25.12.2019).

<sup>19</sup>Toosi N. Trump plan would steer foreign aid to 'friends and allies' // Politico. 06.09.2019. Available at: <https://www.politico.com/story/2019/09/06/trump-foreign-aid-allies-1483788> (accessed: 25.12.2019).

<sup>20</sup>National Security Presidential Memorandum. Realigning Foreign Assistance for a New Era of Great Power Competition. Draft // The Washington Post. 18.09.2019. Available at: <https://www.washingtonpost.com/context/realigning-foreign-assistance->

директиву по вопросам политики США в области глобального развития, подписанную Б. Обамой в сентябре 2010 г.<sup>21</sup>

Проект новой директивы был основан на идее о том, что традиционные подходы к оказанию международной помощи, разработанные под задачи эпохи «холодной войны» (предотвращение возникновения прокоммунистических повстанческих движений в бедных развивающихся странах) и борьбы с терроризмом (устранение экономических и социальных факторов, способствующих появлению террористических организаций), уже не соответствуют текущим вызовам. Акцент был сделан на том, что США вступили в новую эпоху противостояния великих держав, для которой характерны множественность стратегических соперников, применяющих экономические, политические, информационные и силовые инструменты для оказания давления на сопредельные страны, реструктурирование политического ландшафта и изменение баланса сил, а многие программы международной помощи либо весьма опосредованно вписаны в контекст этого соперничества и сфокусированы на других внешнеполитических приоритетах, либо реализуются неэффективно. В этой связи в проекте директивы были сформулированы 10 новых принципов (одобренных Комитетом принципалов СНБ еще в 2018 г.), на основе которых предполагалось выделять бюджетные средства на программы помощи и оценивать их результативность, а также целесообразность поддержки тех или иных многосторонних организаций:

- фокус на одержании победы в соперничестве великих держав;
- справедливое распределение бремени с другими донорами и приоритизация помощи друзьям и союзникам США;
- содействие устранению потребности государств и организаций в получении международной помощи;
- продвижение американской модели развития;
- масштабирование программ в целях получения большей отдачи;
- ликвидация программ, неэффективных с точки зрения противодействия терроризму;
- содействие обеспечению экономических интересов США;

---

for-a-new-era-of-great-power-competition/4393eebd-7ed6-40aa-b37a-797e566142c4/ (accessed: 25.12.2019).

<sup>21</sup> Presidential Policy Directive-6. U.S. Development Policy // The White House. 22.09.2010. Available at: <http://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.12.2019).

- отказ от оказания внешней помощи в случае невозможности достигнуть поставленных целей;
- реформирование многосторонних банков развития;
- продолжение усилий по укреплению глобального лидерства США как донора и проведению различных реформ.

Для дальнейшей разработки, координации и контроля за имплементацией нового подхода планировалось учредить под эгидой СНБ США новый Комитет по координации политики оказания международной помощи, роль сопредседателя в котором, что весьма показательно, должно было играть АБУ. В Комитет предполагалось включить сотрудников Госдепартамента (в том числе постоянного представителя США при ООН), Министерств финансов, обороны, юстиции, сельского хозяйства, торговли, здравоохранения и социальных служб, энергетики, внутренней безопасности, аппарата директора Национальной разведки, ЦРУ, АМР США, Объединенного комитета начальников штабов, Корпорации зарубежных частных инвестиций (или Корпорации финансирования международного развития, призванной прийти ей на смену) и Корпорации вызовов тысячелетия.

В целях повышения эффективности внешней помощи ведомства должны были разработать специальные параметры результативности своих программ, осуществлять их регулярный мониторинг и оценку в соответствии с упомянутыми принципами. АБУ в свою очередь совместно с министерствами и ведомствами должно было провести ревизию действующих инструкций. Предполагалось, что АБУ, аппарат СНБ, Госдепартамент, АМР США и другие ведомства доведут изложенные в проекте новой директивы подходы к оказанию международной помощи до членов Конгресса и определят целесообразность внесения изменений в бюджетный классификатор и нормативные документы<sup>22</sup>.

В ноябре 2019 г. на специализированном девелопменталистском портале Devex появилась информация о том, что АМР США уже приступило к выполнению предписаний упомянутой директивы — даже в отсутствие официального ее утверждения. Так, представительства и функциональные бюро Агентства получили распоряжения в рамках планирования бюджетов на 2020 фин. г. конкретизировать, как их программы будут способствовать

---

<sup>22</sup> National Security Presidential Memorandum. Realigning Foreign Assistance for a New Era of Great Power Competition. Draft // The Washington Post. 18.09.2019. Available at: <https://www.washingtonpost.com/context/realigning-foreign-assistance-for-a-new-era-of-great-power-competition/4393eebd-7ed6-40aa-b37a-797e566142c4/> (accessed: 25.12.2019).

достижению указанных 10 основополагающих принципов, а в случае отсутствия такой «увязки» — предоставить специальное обоснование. Кроме того, подразделениям АМР США следовало отныне консультироваться с Бюро по ресурсам международной помощи Госдепартамента при планировании тех или иных изменений в соответствии с проектом директивы и оценивать необходимость получения одобрения со стороны Конгресса. Подразделениям АМР США также предлагалось проанализировать, насколько их планы соответствуют упомянутым 10 принципам, и ответить на ряд вопросов, часть которых представляют большой интерес. Например, соответствие принципу «фокус на одержании победы в соперничестве великих держав» предполагалось определять, отвечая на вопрос: «Используется ли помощь США для выплаты долга перед другими странами, в первую очередь Китаем»; выполнение принципа «приоритизация помощи друзьям и союзникам США» — посредством оценки степени совпадения дипломатических, экономических и стратегических интересов и ценностей реципиента и США (следовало учитывать совпадение результатов голосования в ООН, наличие двусторонних торговых соглашений, вклад в деятельность военных коалиций под эгидой США, а также соблюдение страной-реципиентом прав религиозных меньшинств). Наконец, соответствие принципу «содействие устранению потребности государств и организаций в получении международной помощи» предполагалось проверять, используя разработанные АМР количественные индикаторы транзита (graduation) реципиента к опоре на собственные силы (self-reliance)<sup>23</sup>.

Показательно, что в Конгрессе с самого начала опасались пересмотра политики в области международной помощи. Об этом свидетельствовало, в частности, включение в Закон о консолидированных ассигнованиях на 2020 фин. г. пункта о том, что любые «программные, финансовые или организационные изменения, обусловленные проведением ревизии политики международной помощи, должны быть согласованы и надлежащим образом доводиться до сведения соответствующих комитетов по ассигнованиям» (ст. 7015j)<sup>24</sup>. Данный факт стал очередным

---

<sup>23</sup> Igoe M. USAID missions told to comply with Trump's 'foreign assistance realignment' // Devex. 28.11.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/usaid-missions-told-to-comply-with-trump-s-foreign-assistance-realignment-96120> (accessed: 25.12.2019).

<sup>24</sup> Further Consolidated Appropriations Act 2020. P.L. 116-94. 20.12.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1865/text> (accessed: 25.12.2019).

примером противостояния администрации и законодателей по вопросам международной помощи. Оно началось уже в 2017 г., когда обе палаты Конгресса контролировали республиканцы, и обострилось после промежуточных выборов 2018 г., по итогам которых большинством в Палате представителей США завладели демократы.

Негативное восприятие подхода администрации Д. Трампа к оказанию международной помощи значительной частью конгрессменов и сенаторов ни в коем случае нельзя рассматривать только в категориях несовместимости идейных установок. Воплощение предложенных главой Белого дома концептуальных «инноваций» на практике создавало реальные предпосылки для превращения сферы международной помощи в одно из главных полей схватки по вопросам прерогатив президента в реализации внешнеполитического курса. Такого рода «мины» были заложены и на других направлениях: не меньшую опасность таила и обозначенная Д. Трампом еще в рамках предвыборной кампании готовность к одностороннему выходу из международных соглашений и применению силы (без оглядки на Конгресс). Однако ввиду доминирования финансовой составляющей в политике оказания помощи транзакционалистский подход команды 45-го президента США не только вступал в противоречие с межпартийным интернационалистским консенсусом на Капитолийском холме [de Cazotte, 2020: 60], но и потенциально затрагивал закрепленное Конституцией США за Конгрессом «право кошелька»<sup>25</sup>, реализуемое как в процессе принятия бюджета, так и в контроле за его исполнением.

### **Вопросы финансирования международной помощи в противостоянии Белого дома и Конгресса**

Противоборство исполнительной и законодательной ветвей власти в вопросах финансирования программ международной помощи при Д. Тампе было в значительной степени предопределено беспрецедентным усилением роли АБУ при Дж.М. Малвейни, который с 2019 г. приступил к временному исполнению обязанностей еще и руководителя аппарата Белого дома. По словам Л. Шрейер, президента еще одной крайне влиятельной лоббистской организации — Коалиции за глобальное амери-

---

<sup>25</sup> «Право кошелька» — закрепленное Конституцией США (ст. 7 и 9) за Конгрессом право собирать налоги и утверждать бюджетные ассигнования.

канское лидерство (U.S. Global Leadership Coalition — USGLC), именно Дж.М. Малвейни, неоднократно демонстрировавший в бытность конгрессменом (от штата Южная Каролина) свое крайне негативное отношение к внешней помощи, оказал «чрезмерно сильное влияние на определение бюджетных приоритетов администрации»<sup>26</sup>. С фигурой Дж.М. Малвейни и с АБУ в целом американские эксперты связывают и планы радикального сокращения бюджетов международной помощи, и различные варианты затруднения процесса расходования уже ассигнованных Конгрессом средств.

Прежде чем более подробно описать эти деструктивные, с точки зрения большинства законодателей, инициативы АБУ, важно напомнить некоторые ключевые особенности структуры американского бюджета международной помощи. По состоянию на текущий момент в США в ее оказании участвуют 22 министерства и ведомства, однако 95% средств распоряжаются всего лишь шесть структур: Госдепартамент, АМР США, Министерства обороны, сельского хозяйства, здравоохранения и социальных служб, а также Корпорация вызовов тысячелетия (КВТ), учрежденная Конгрессом при Дж. Буше-мл. в 2004 г.<sup>27</sup> В общей сложности средства, из которых финансируются американские программы международной помощи, выделяются на основании 10 из 12 отдельных законов об ассигнованиях (за исключением ассигнований на деятельность органов законодательной власти, а также на строительство военных объектов, нужды Министерства по делам ветеранов и связанных ведомств).

Несмотря на высокую степень фрагментации американской системы управления помощью, ее ядром выступают программы, финансируемые из ассигнований по специальному разделу федерального бюджета под названием «Международные отношения» (International Relations). В этот раздел, в частности, входят два крупных подраздела: 151 — «Помощь развитию и гуманитарная помощь» и 152 — «Помощь в области безопасности», что отражает изначальную структуру Закона о международной помощи

---

<sup>26</sup> Schraye L. Foreign assistance in the 'America First Era'. July 2017. P. 4. Available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Blum2018\\_Schraye\\_Brief.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Blum2018_Schraye_Brief.pdf) (accessed: 16.06.2019).

<sup>27</sup> U.S. Government Accountability Office. Foreign Assistance: Federal Monitoring and Evaluation Guidelines Incorporate Most but Not All Leading Practices. GAO-19-466: Published: 31.07.2019. Publicly Released: 31.07.2019. P. 1. Available at: <https://www.gao.gov/assets/710/700675.pdf> (accessed: 25.12.2019).

1961 г.<sup>28</sup> Почти все средства в рамках указанного раздела выделяются Конгрессом на основании нормативного акта, который сегодня называется Закон об ассигнованиях на нужды Государственного департамента, международные операции и связанные программы (Department of State, Foreign Operations, and Related Programs (SFOPs) Appropriations Act). Ассигнования в нем в свою очередь разделены на два крупных блока: «Дипломатическая деятельность и связанные статьи» и «Международные операции», из которого финансируются программы двусторонней помощи, администрируемые Госдепартаментом, АМР США и специализированными агентствами содействия развитию, а также взносы в международные финансовые институты и добровольные взносы в различные международные организации и программы, в первую очередь учреждений системы ООН.

Ассигнования, выделяемые по другим разделам бюджета, например, Министерству обороны США на бесчисленное множество программ сотрудничества в области безопасности (security cooperation), достаточно крупные программы гуманитарной помощи и помощи в области здравоохранения, также исчисляются миллиардами долларов и отражаются в специализированных статистических системах правительства США (в частности, в базе Foreign Aid Explorer<sup>29</sup>), но отслеживаются только единичными специалистами. Специфика позиции той или иной администрации или Конгресса по вопросам международной помощи в целом в США оценивается в общественном дискурсе, по сути, исключительно на основе сопоставления числовых данных, зафиксированных в президентском проекте бюджета и законах об ассигнованиях SFOPs в подразделе «Международные операции». При этом принято сравнивать оба показателя с объемами ассигнований предыдущего года.

На протяжении трех лет подряд администрация Д. Трампа предлагала исторически беспрецедентные сокращения ассигнований по подразделу «Международные операции» (на 31,4; 25,2 и 23,5% на 2018, 2019 и 2020 фин. гг. соответственно). Однако каждый раз Конгресс шел наперекор Белому дому, демонстрируя редкий пример единодушия представителей двух партий [Tama, 2019], и сохранял помощь почти в полном объеме (табл. 1).

---

<sup>28</sup> Foreign Assistance Act of 1961. Pub. L. 87-195. 75 Stat. 424-2. 04.09.1961. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-75/pdf/STATUTE-75-Pg424-2.pdf#page=1> (accessed: 25.12.2019).

<sup>29</sup> Foreign Aid Explorer. Available at: <https://explorer.usaid.gov> (accessed: 12.12.2019).

**Объем расходов на нужды Госдепартамента, международные операции  
и связанные программы (2017–2020 фин. г., млрд долл.,  
в текущих ценах)**

Подразделы бюджета SFOPs	2017 фин. г. К/А	2018 фин. г. А/З	2018 фин. г. К/А	2019 фин. г. А/З	2019 фин. г. К/А	2020 фин. г. А/З	2020 фин. г. К/А
ВСЕГО	57,53	40,25 (-30%)	54,18 (-6,1%)	41,86 (-23,3%)	54,38 (+0,36%)	42,72 (-21%)	54,8 (+0,6%)
Дипломатическая деятельность и связанные статьи	18,09	13,2 (-27%)	16,22 (-10,7%)	13,26 (-18,7%)	16,46 (+1,47%)	13,87 (-15,7%)	16,6 (+0,85%)
Международные операции	39,44	27,05 (-31,4%)	38,22 (-4%)	28,69 (-25,2%)	37,92 (-0,78%)	29,01 (-23,5%)	38,1 (+0,47%)

*Примечания:* К/А = Конгресс/Ассигнования; А/З = Администрация/Запрос.

*Источник:* Congressional Budget Justifications — Department of State, Foreign Operations and Related Programs. FY2018-FY2021. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.12.2019).

При этом сложно не заметить, что масштаб предлагавшихся администрацией Д. Трампа сокращений по отношению к показателям предыдущего года постепенно снижается, и касается это всех без исключения групп статей.

Особо обращает на себя внимание тот факт, что в последний год итоговый объем ассигнований по подразделу «Международные операции» превысил показатели предыдущего года, но лишь на 0,5%, тогда как другие статьи федерального бюджета увеличились на 5% и более. При этом по итогам работы согласительной комиссии окончательная сумма ассигнований оказалась меньше той, которую предлагали и Палата представителей, и Сенат по отдельности, что бывает крайне редко. По мнению некоторых экспертов, это могло быть связано с началом в США новой избирательной кампании и смещением баланса в ассигнованиях в пользу внутренних расходов<sup>30</sup> — в ущерб тратам на нужды других стран. Однако стоит заметить, что крупнейшие неправительственные организации (НПО), в частности ONE Campaign и Catholic Relief Services, в 2019 г. остались в целом довольны

<sup>30</sup> Saldinger A. Budget bill includes small increase for foreign aid, but is it a win? // Devex. 20.12.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/budget-bill-includes-small-increase-for-foreign-aid-but-is-it-a-win-96268> (accessed: 25.12.2019).



исходом последнего на данный момент раунда противостояния администрации и Конгресса<sup>31</sup>.

Представляется особо важным подчеркнуть отказ республиканцев солидаризироваться с позицией президента, несмотря на выступление единым фронтом с ним по абсолютному большинству направлений внутренней и внешней политики. Это, таким образом, опровергает вывод Р. Трэвиса о том, что в США внешняя помощь — одна из наиболее вероятных целей для сокращения бюджетных расходов, даже если Белый дом и Конгресс контролируются одной партией [Travis, 2010]. При Д. Трампе в 2017–2018 гг. Конгресс, в обеих палатах которого преобладали республиканцы, дважды спасал бюджеты помощи от предлагавшихся республиканской же администрацией сокращений. Это, на наш взгляд, позволяет усомниться в продвигаемом тем же Р. Трэвисом и рядом других экспертов тезисе об отсутствии достаточно влиятельных сил, отстаивающих сохранение/увеличение объемов международной помощи. В этом смысле правление Д. Трампа подтверждает правомерность выводов тех исследователей, которые, подобно Х. Милнер и Д. Тингли [Milner, Tingley, 2010, 2015], указывают на наличие весьма разнородной группы сил, состоящей из многочисленных частных гражданских и военных компаний, поставляющих товары и услуги по программам помощи, диаспор, НПО и т.д., чьи совокупные лоббистские усилия вполне могут обнулить даже самые настойчивые попытки администрации урезать бюджет помощи и в этом плане заслуживают более обстоятельного изучения.

В этом плане важен анализ структуры бюджета международной помощи, который позволяет обнаружить, что администрация Д. Трампа, равно как и Конгресс, очень по-разному относилась к основным группам статей. Так, стоит обратить внимание на особо радикальные сокращения программ многосторонней помощи, резко контрастирующие с ежегодными предложениями увеличить их финансирование, которые делала мультилатералистски ориентированная администрация Б. Обамы. Что касается двусторонней помощи, то наибольшим сокращениям подверглись программы содействия развитию, помощи беженцам, глобальные программы в области здравоохранения, а наименьшим — программы помощи в сфере безопасности (табл. 2), большая часть которых осуществляется в «связанной» форме, т.е. подразумевает закупки товаров и услуг у американских контрагентов. Не менее

---

<sup>31</sup> Ibidem.

**Структура расходов на нужды Госдепартамента, международных операций и связанных программы (2017–2020 фин.г., млн долл., в текущих ценах)**

Подразделы и основные группы статей бюджета SFOPs	2017 фин. г. К/А	2018 фин. г. А/З	2018 фин. г. К/А	2019 фин. г. А/З	2019 фин. г. К/А	2020 фин. г. А/З	2020 фин. г. К/А
<i>Дипломатическая деятельность и связанные статьи (ВСЕГО)</i>	18 086	13 202 (-27%)	16 219 (-10,7%)	13 263 (-18,7%)	16 457 (+0,84%)	13 869 (-15,73%)	16 274 (+1,6%)
Взносы в международные организации	1359	996 (-26,7%)	1467 (+8,0%)	1095 (-25,4%)	1360 (-7,3%)	1014 (-25,5%)	1474 (+3,1%)
Вклад в международные многосторонние операции	1907	1196 (-37,3%)	1383 (-27,5%)	1196 (-13,45%)	1551 (+12,23%)	1136 (-26,8%)	1526 (-1,6%)
<i>Международные операции (ВСЕГО)</i>	39 562	27 049 (-31,4%)	38 220 (-4,0%)	28 595,7 (-25,18%)	37 920 (-0,78%)	29 013 (-23,5%)	38 698 (+1,2%)
АМР США (административные расходы)	1633	1412 (-13,5%)	1620 (-0,8%)	1377 (-14%)	1674 (+3,36%)	1545 (-7,73%)	1663 (-0,7%)
Двусторонняя экономическая помощь	19 172	12 756 (-33,5%)	18 154 (-5,3%)	13 088 (-27,9%)	18 073 (-0,44%)	13 289 (-26,5%)	25 962 (+0,3%)
Гуманитарная помощь (без программы «Продовольствие ради мира»)	7542	5254 (-30,3%)	7645 (+1,3%)	6357 (-16,8%)	7818 (+2,2%)	5968 (-23,7%)	7877 (+0,1%)
Помощь в области безопасности	9307	7093 (-24,4%)	9025 (-3,0%)	7304 (-19,1%)	9153 (+1,42%)	7415 (-19%)	9014 (-1,5%)
Многосторонняя помощь	2077	1480 (-29,8%)	1857 (-10,6%)	1416 (-22,4%)	1856,7 (+1,73%)	1522 (-18,02%)	2082 (+12,1%)

*Примечания:* К/А = Конгресс/Ассигнования; А/З = Администрация/Запрос.

*Источник:* Congressional Budget Justifications — Department of State, Foreign Operations and Related Programs, FY2018–FY2021. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.12.2019).

показательно и то, что подобная диспропорция проявлялась и в предложениях администрации, и в решениях Конгресса.

Однозначная приоритизация помощи в области безопасности связана в первую очередь с тем, что большая часть средств помощи, относимой к этой категории, предоставляется по наиболее крупной статье «Военная помощь зарубежным странам»<sup>32</sup> в виде грантов на поставки американского (преимущественно<sup>33</sup>) оружия трем стратегически важнейшим государствам Ближнего Востока: Израилю, Египту и Иордании. Помощь Израилю всегда была неприкосновенной, а попытки сократить помощь Египту и Иордании — единственным арабским странам, заключившим с еврейским государством мирные договоры, — традиционно предпринимаются лишь в исключительных случаях, что отражает мощнейшее давление на членов Конгресса произраильского лобби, с одной стороны, и военного лобби — с другой [см. подробнее: Clarke, 1997; Berger, 2012; Бартенев, 2019] (табл. 3). Именно этим объясняется и тот факт, что список крупнейших реципиентов американской помощи в период правления Д. Трампа не претерпел почти никаких изменений по сравнению с 2017 фин. г. Первая четверка осталась той же: Израиль, Египет, Иордания и Афганистан, на протяжении двух лет место в пятерке сохраняла и Кения, но в запросе на 2020 фин. г. она уступила Нигерии. Обращает на себя внимание тот факт, что остальные места в десятке крупнейших реципиентов занимают исключительно страны Африки южнее Сахары, которые получают львиную долю средств по программам в области здравоохранения, реализуемым Госдепартаментом и АМР США. Нельзя также не отметить выпадение из этого списка Пакистана, который был его постоянным фигурантом с начала «глобальной войны с терроризмом».

В этом же контексте стоит упомянуть и о том, что уже в первом проекте бюджета на 2017 фин. г. администрация Д. Трампа предложила конвертировать все гранты по статье «Военная помощь зарубежным странам», которые в 2016 фин. г. получали 55 стран, а в 2017 фин. г. — 45 (на общую сумму около 2,9 млрд долл.), в кредиты: «чтобы снизить издержки для американских налогоплательщиков и при этом гипотетически позволить реципиентам покупать больше американских вооружений на средства помощи,

---

<sup>32</sup> В 2020 фин. г. на нее запрашивалось ровно 2/3 всех средств по данной категории.

<sup>33</sup> За исключением части средств (около 1/4), перечисляемых Израилю, которые он имеет право использовать для закупки оружия собственного производства.

**10 крупнейших получателей американской помощи  
(2017–2020 фин. г., млн долл., в текущих ценах)**

№ п/п	2017 фин. г.		2018 фин. г.		2018 фин. г.		2019 фин. г.		2019 фин. г.		2020 фин. г.	
	Итого	Запрос	Итого	Запрос	Итого	Запрос	Итого	Запрос	Итого	Запрос	Итого	Запрос
1	Израиль	3100	Израиль	3100	Израиль	3100	Израиль	3300	Израиль	3300	Израиль	3300
2	Египет	1419	Египет	1381	Иордания	1526	Египет	1381	Иордания	1418	Египет	1400
3	Иордания	1280	Иордания	1000	Египет	1419	Иордания	1275	Египет	1285	Иордания	1300
4	Афганистан	848	Афганистан	783	Афганистан	697	Афганистан	633	ЮАР	735	Афганистан	533
5	Кения	706	Кения	639	Кения	663	Кения	624	Нигерия	584	Нигерия	432
6	Танзания	547	Танзания	535	ЮАР	687	Танзания	553	Уганда	487	Уганда	415
7	Пакистан	525	Нигерия	419	Нигерия	580	Уганда	461	Афганистан	476	Мозамбик	403
8	Нигерия	515	Уганда	436	Танзания	558	Замбия	440	Замбия	443	Кения	384
9	Эфиопия	495	Замбия	429	Уганда	537	Нигерия	352	Кения	434	Замбия	365
10	ЮАР	471	Ирак	348	Мозамбик	495	Пакистан	336	Мозамбик	417	Танзания	348

*Источник:* Congressional Budget Justifications — Department of State, Foreign Operations and Related Programs, FY2018–FY2021. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.12.2019).

но на возмездной основе»<sup>34</sup>. Первоначально исключение предполагалось сделать только для Израиля (объем военной помощи — 3,1 млрд долл.), а чуть позднее распространить его на Египет (1,3 млрд долл.), Иорданию (350 млн), а также Пакистан (100 млн).

Данное предложение встретило достаточно жесткое сопротивление самых влиятельных членов Конгресса. Наиболее четко свое отношение к нему сформулировал старейший член Комитета по ассигнованиям Сената П. Лихи в письме бюджетному комитету: «Конвертация грантов в кредиты потребует от бедных стран возмещать США средства, которые им предоставляются в интересах обеспечения нашей безопасности <...>. Такой шаг испортит отношения Госдепартамента с зарубежными правительствами и повысит нагрузку на Министерство обороны, хотя предоставление военной помощи не является их главной миссией. Кроме того, эти страны будут вынуждены искать других поставщиков, отчего пострадает в первую очередь американская промышленность»<sup>35</sup>. Похожие мысли высказывали и главные защитники интересов американского военно-промышленного комплекса: сенатор-республиканец Л. Грэм (штат Южная Каролина), а также К. Грейнджер (республиканка, штат Техас), долгое время возглавлявшая подкомитет по ассигнованиям на международные операции Комитета по ассигнованиям Палаты представителей, а при Д. Трампе ставшая главой смежного Комитета по ассигнованиям на нужды Министерства обороны. Конгрессмены указывали на риски переориентации стран — реципиентов американской военной помощи на Россию и Китай в отсутствие грантового финансирования. В итоге Конгресс не поддержал инициативу правительства, а уже на следующий финансовый год администрация запросила гранты для большинства традиционных реципиентов военной помощи. И хотя желание повысить ее долю на возмездной основе, а также использовать гарантии по кредитам на закупки американского оружия у Белого дома в эпоху Д. Трампа сохраняется и по сей день, сколько-нибудь радикального изменения текущего положения дел в этой области ожидать не стоит.

---

<sup>34</sup> U.S. Department of State. FY 2018 Congressional Budget Justification — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs // USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification/fy2018> (accessed: 25.12.2019).

<sup>35</sup> 'Letter from Sen. Patrick Leahy on FMF Loans'. U.S. Senate. 17.05.2017. Available at: <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/Views%20And%20Estimates.pdf> (accessed: 25.12.2019).

Отказ Конгресса поддерживать предложения АБУ касательно как общих объемов финансирования международной помощи, так и ее распределения между отдельными статьями, регионами и странами создавал Белому дому массу дополнительных сложностей ввиду кодифицированных в американском законодательстве требований к организации процедуры выделения ассигнованных средств. Речь идет о «процессе 653», который предусмотрен ст. 653 (а) Закона о международной помощи (добавленной в 1971 г.)<sup>36</sup>. В соответствии с нормой указанной статьи в течение 30 дней с момента подписания Закона об ассигнованиях администрация должна представить в соответствующие подкомитеты по ассигнованиям обеих палат Конгресса доклад, содержащий детализированную информацию об объемах помощи, выделяемой каждой стране и международной организации, по каждой бюджетной статье. Это положение не распространяется лишь на административные расходы Госдепартамента, а также на чрезвычайную помощь. Таким образом, до выделения средств Госдепартамент и АМР США должны получить окончательное одобрение своих планов по финансированию конкретных программ от аппарата соответствующих подкомитетов по ассигнованиям Конгресса.

Подготовка такого доклада зачастую оказывается крайне сложным делом, поскольку ответственные структуры (с 2006 г. это Бюро по ресурсам международной помощи Госдепартамента) должны «примирить» изначальный проект бюджета с решениями, принятыми Конгрессом и зафиксированными в соответствующем Законе об ассигнованиях. Как справедливо отмечалось в одном из материалов американской НПО PAI, чем радикальнее изначальные предложения администрации отличаются от умонастроений в Конгрессе, тем сложнее решить данную задачу и тем больше времени уходит на окончательное согласование позиций, что может существенно затормозить процесс законтрактования (obligating) ассигнованных средств<sup>37</sup>.

В случае с администрацией Д. Трампа этот риск реализовался в полной мере. Соответствующий доклад в Конгресс, несмотря на установленные законом требования, подавался с огромным

---

<sup>36</sup> Текущая версия: Foreign Assistance Act of 1961, as amended through Pub. L. 116-92. 20.12.2019. Available at: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf> (accessed: 25.12.2019).

<sup>37</sup> См.: PAI. No Shower of Gold — The Slow Flow of Foreign Aid Funds in the Trump Era. 11.06.2018. Available at: <https://pai.org/newsletters/no-shower-gold-slow-flow-foreign-aid-funds-trump-era/> (accessed: 25.12.2019).

опозданием, составлявшим в разные годы от 75 до 100 дней после даты подписания Закона об ассигнованиях. В случае с ассигнованными на 2017 фин. г. средствами администрация получила одобрение от Сената и Палаты представителей в конце ноября 2017 г., а в случае с ассигнованиями на 2018 фин. г. «процесс 653» завершился лишь летом 2018 г.<sup>38</sup> Всё это радикально усложнило задачу планирования ответственным министерствам и ведомствам и предопределило наличие крупных объемов незаконтрактованных средств в последнем квартале финансового года, в отношении которых АБУ дважды пыталось начать процедуру изъятия в бюджет (impoundment). Это даже позволяет поставить вопрос о том, не было ли позднее представление указанного доклада в Конгресс преднамеренным — в целях создания условий для аннулирования средств, ассигнованных законодателями наперекор предложениям администрации.

Согласно Закону о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями (1974) (Congressional Budget and Impoundment Control Act)<sup>39</sup>, принятому после Уотергейтского скандала и регламентирующему практику пересмотра исполнительной властью бюджетных решений Конгресса [подробнее о контексте его утверждения см.: Журавлева, 2011], существует два основных вида изъятий. Первый — «отсрочка» (deferral), т.е. действия или бездействие исполнительной власти, направленные на временное замораживание или препятствование процессу выполнения бюджетных обязательств, но с сохранением намерения использовать средства до истечения финансового года. Такая процедура может быть задействована лишь в исключительных случаях, таких как: 1) чрезвычайные обстоятельства; 2) стремление обеспечить экономию средств путем изменения условий их расходования или повысить результативность бюджетных трат; 3) специальное предписание закона. Отсрочка осуществляется в рамках процедуры перераспределения бюджетных ассигнований (apportionment), и при этом замораживание средств не может «переходить» на другой финансовый год. Второй тип изъятий — аннулирование (rescission) — производится только на основании решения Конгресса, которое уменьшает объем выделенных ранее ассигнований до истечения срока, отведенного законом на

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. P.L. 93-344. As Amended Through P.L. 116-94, Enacted December 20, 2019. Available at: <https://legcounsel.house.gov/Comps/93-344.pdf> (accessed: 25.12.2019).

их расходование. И отсрочки, и аннулирования предполагают прямое взаимодействие исполнительной власти с Конгрессом. В первом случае речь идет лишь об официальном его уведомлении, а во втором — о подаче официального специального обращения (*special message*) к парламенту с просьбой о принятии соответствующего решения. На рассмотрение такого обращения Конгрессу отводится 45 дней непрерывной работы (*continuous session*), на которые предложенные к аннулированию средства также замораживаются президентом. И в том, и в другом случае исполнительная власть обязана подробно обосновать причины своего решения (Раздел X).

При Д. Трампе АБУ впервые запросило у Госдепартамента и АМР информацию о незаконтрактованных (*unobligated*) средствах по программам международной помощи в середине августа 2018 г. — за 6 недель до завершения очередного финансового года, обозначив, что неизрасходованные средства (около 3 млрд долл.), оказавшиеся «невостребованными», могут быть возвращены в казну посредством процедуры аннулирования. Ключевым идеологом данного запроса ожидаемо стал лично Дж.М. Малвейни<sup>40</sup>.

Против этого предложения резко выступили госсекретарь М. Помпео, а также Конгресс, который воспринял такую попытку как прямое посягательство на «право кошелька», и в итоге администрация Д. Трампа вынуждена была отступить. В ноябре 2018 г. Счетная палата США направила в АБУ запрос о разъяснении позиции ведомства касательно полномочий президента по замораживанию средств, предлагаемых к аннулированию, так близко к концу финансового года. Две недели спустя главный юрист АБУ Марк Р. Паолетта подготовил ответ, в котором обосновал юридическую законность данного шага, ссылаясь в том числе на многочисленные исторические прецеденты (он насчитал 19 аналогичных случаев за период с 1974 по 2000 г.), когда запросы на аннулирование средств направлялись в Конгресс летом и замороженные ассигнования «сгорали» до истечения установленного в законе 45-дневного срока непрерывной работы Конгресса<sup>41</sup>. Ответ АБУ Счетную палату не удовлетворил,

---

<sup>40</sup> Morello C., Demirjian K. Foreign aid funds put on hold for review // The Washington Post. 06.08.2019. Available at: [https://www.washingtonpost.com/national-security/foreign-aid-funds-put-on-hold-for-review/2019/08/05/8a86e468-b7a4-11e9-bad6-609f75bfd97f\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national-security/foreign-aid-funds-put-on-hold-for-review/2019/08/05/8a86e468-b7a4-11e9-bad6-609f75bfd97f_story.html) (accessed: 25.12.2019).

<sup>41</sup> Letter from Mark R. Paolletta, General Counsel of the Office of Management and Budget to Thomas H. Armstrong, General Counsel of the Government Accountability



и в скором времени она подготовила заключение, в котором говорилось: «Текст Закона о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями, история его применения, решения Верховного суда и установленное Конституцией США распределение полномочий между законодательной и исполнительной властью не дают никаких оснований интерпретировать данный Закон в качестве механизма, с помощью которого Президент может в одностороннем порядке сокращать установленный Конгрессом срок доступности ассигнований на конкретный период»<sup>42</sup>.

Однако администрация Д. Трампа, в 2019 г. снова столкнувшись с нежеланием Конгресса сокращать программы международной помощи в соответствии с параметрами, обозначенными в президентском проекте бюджета, попыталась повторить свой маневр с изъятиями. В августе 2019 г. от лица заместителя директора АБУ по программам в области национальной безопасности М. Даффи в Госдепартамент и АМР США был направлен очередной запрос о предоставлении данных о запланированных к реализации программах и проектах, на которые еще не выделены деньги, с указанием, что эти средства могут быть законтрактованы только по истечении трех дней после получения АБУ исчерпывающей информации. Запрос покрывал восемь ключевых бюджетных статей:

1) *по подразделу «Дипломатическая деятельность и связанные счета»:*

— взносы в международные организации;

— взносы на миротворческие операции;

2) *по подразделу «Международные операции»:*

— «Международный наркоконтроль и правопорядок» (International Narcotics Control and Law Enforcement — INCLE);

— «Помощь развитию» (Development Assistance — DA);

— «Помощь странам Европы, Евразии и Центральной Азии» (Assistance for Europe, Eurasia and Central Asia — АЕЕСА);

— «Фонды экономической поддержки» (Economic Support Funds — ESF);

---

Office // The White House. 16.11.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/11/Letter-to-GAO-on-Rescissions.pdf> (accessed: 25.12.2019).

<sup>42</sup> Letter from Thomas H. Armstrong, General Counsel of the Government Accountability Office to Steve Womack, Chairman of the Committee on the Budget of the House of Representatives and John Yarmuth, Ranking Member of the Committee on the Budget of the House of Representatives. Subject: Impoundment Control Act — Withholding of Funds through Their Date of Expiration. 10.12.2018. B-330330. Available at: <https://www.gao.gov/assets/700/695889.pdf> (accessed: 25.12.2019).

– «Военная помощь зарубежным странам» (Foreign Military Financing — FMF);

– «Программы в области глобального здравоохранения» (Global Health — GH).

Логика администрации, судя по всему, состояла в том, чтобы аннулировать замороженные к этому моменту средства, ассигнованные Конгрессом для государств Северного треугольника (Гватемалы, Никарагуа и Сальвадора), а также для Палестинских территорий.

Конгресс США вновь воспринял предложение администрации как угрозу возникновения опасного прецедента, который позволит Белому дому попросту игнорировать решения законодателей относительно ассигнований на цели международной помощи. С особенно жесткой критикой выступили, в частности, Л. Грэм, а также спикер Палаты представителей Н. Пелоси (демократ, штат Калифорния). Крупнейшая ассоциация американских НПО Interaction еще до начала активной фазы «Украинагейта» даже рассматривала вариант подачи судебного иска против Белого дома, но в итоге решила этого не делать, опасаясь, что судебная тяжба будет воспринята как спор исключительно о деньгах, а не о законности действий администрации и соблюдении принципа разделения властей<sup>43</sup>.

Самое главное — против выступили и некоторые ключевые фигуры в самом правительстве, в частности госсекретарь М. Помпео и министр финансов С. Мнучин<sup>44</sup>. Им в итоге удалось убедить президента ограничиться удержанием средств, предназначенных для Пакистана и стран Центральной Америки (в объеме нескольких сотен миллионов долларов)<sup>45</sup>. Кроме того, Д. Трамп решил перераспределить часть предлагавшихся к аннулированию средств, направив их в том числе на глобальную инициативу укрепления потенциала женщин, продвигаемую его дочерью Иванкой Трамп, и поддержку усилий вице-президента М. Пенса по защите христиан и других религиозных меньшинств

---

<sup>43</sup> Igoe M. U.S. NGOs decide to forego legal action against Trump administration — for now // Devex. 21.08.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/us-ngos-decide-to-forego-legal-action-against-trump-administration-for-now-95511> (accessed: 25.12.2019).

<sup>44</sup> Wong E., Karni A., Cochrane E. Trump administration drops proposal to cut foreign aid after intense debate // The New York Times. 22.08.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/08/22/us/politics/trump-foreign-aid.html> (accessed: 25.12.2019).

<sup>45</sup> Wadhams N., Fabian J. Trump to scale back planned foreign aid cuts after Pompeo plea // Bloomberg. 20.08.2019. Available at: <https://www.bloombergquint.com/politics/trump-to-scale-back-planned-foreign-aid-cuts-after-pompeo-plea> (accessed: 25.12.2019).

в странах Ближнего Востока. Есть все основания полагать, что ключевую роль в этом решении сыграл фактор нарастания скандала вокруг замораживания помощи Украине, в условиях которого Д. Трамп уже не было никакого резона идти на дальнейшее обострение отношений с Конгрессом.

Другими словами, реализация концептуальных установок Д. Трампа в области международной помощи на практике вызвала весьма ожесточенное сопротивление со стороны Конгресса, который стремился всячески отстоять свое «право кошелька» и в вопросах выделения бюджетных ассигнований, и в контроле за их исполнением. В этих условиях в арсенале исполнительной власти оставался еще один известный в мировой практике способ уменьшить траты на международную помощь, которые представлялись по тем или иным причинам неэффективными или контрпродуктивными: временная блокировка (замораживание, удержание) ассигнованных средств «обусловленной» помощи. К этому способу Д. Трамп изначально проявлял особый интерес.

#### **Удержание помощи как квинтэссенция транзакционализма: общие и уникальные черты ключевых кейсов**

Практика обусловливания помощи, известная еще со времен «Плана Маршалла», уже давно стала универсальной, однако в случае с Соединенными Штатами она имеет весьма специфическое нормативно-правовое оформление. Средства, предназначенные для оказания помощи той или иной стране, удерживаются (в полном объеме или частично) тогда, когда органы исполнительной власти не подтверждают соблюдение условий, установленных Конгрессом в ежегодных законах об ассигнованиях. Это дает администрации уникальный инструмент, который воплощает суть политики кнута и пряника: отказываясь подтвердить соблюдение страной тех или иных условий, правительство США принуждает ее к изменению поведения, а обещая пересмотреть позицию, наоборот, превращает восстановление статус-кво в элемент поощрения партнера. Подобная практика применялась всеми без исключения администрациями, в том числе администрацией Б. Обамы, даже в отношении одного из крупнейших реципиентов американской помощи — Египта [Бартнев, 2019], и было бы странно ожидать от приверженного транзакционалистскому пониманию международной помощи Д. Трампа менее активного использования этого инструмента давления. Пожалуй, наибольшую огласку получили примеры блокирования (удержания) средств помощи в отношении Пакистана, стран так

называемого Северного треугольника (Гватемалы, Гондураса и Сальвадора) и, конечно, Украины.

**Пакистан.** К моменту прихода к власти Д. Трампа Пакистан на протяжении полутора десятилетий входил в список крупнейших реципиентов американской помощи, где он прочно обосновался после терактов 11 сентября 2001 г. и решения администрации Дж. Буша-мл. Приостановить действие наложенных на оказание помощи Исламабаду в связи с его ядерной программой ограничений и тем самым облегчить его подключение к глобальной войне с терроризмом [Бартенев, 2018: 133–134]. Начиная с 2002 г. Пакистан получил от США помощь (как экономическую, так и военную) на общую сумму 33 млрд долл.<sup>46</sup>, и хотя в последние годы правления администрации Б. Обамы объемы средств, выделяемых этой стране Вашингтоном на льготной или безвозмездной основе, сократились, они все равно существенно превышали символическую отметку в 1 млрд долл. (с учетом средств, ассигнуемых Конгрессом Министерству обороны США по программам сотрудничества в области безопасности).

При Д. Трампе состояниe американско-пакистанских отношений ухудшилось радикально. Первым признаком изменения позиции Белого дома стало удержание 50 из 900 млн долл., ассигнованных Пакистану по статье «Фонды поддержки коалиции» (Coalition Support Funds, CSF). Эти средства были выделены из Фондов чрезвычайного реагирования Министерства обороны (Defense Emergency Response Fund) и предназначены для компенсации затрат Исламабада на проведение совместных с ВС США операций. Удержание части средств произошло после того, как министр обороны США Дж. Мэттис отказался подтвердить Конгрессу, что Пакистан принял достаточные меры по противодействию террористической группировке «Сеть Хаккани», выступающей в союзе с движением «Талибан»<sup>47</sup>.

В августе 2017 г., провозглашая новую стратегию в отношении Афганистана и Южной Азии, Д. Трамп отметил: «Мы платим Пакистану миллиарды долларов, а он в это время предоставляет убежище тем же террористам, с которыми мы боремся»<sup>48</sup>. Тогда

---

<sup>46</sup> Trump D.J. The United States has foolishly... // Twitter. 01.01.2018. Available at: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/947802588174577664> (accessed: 25.12.2019).

<sup>47</sup> Pentagon blocks \$50m Coalition Support Fund payment to Pakistan // The Dawn. 21.07.2017. Available at: <https://www.dawn.com/news/1346732/pentagon-blocks-50m-coalition-support-fund-payment-to-pakistan> (accessed: 25.12.2019).

<sup>48</sup> Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia // The White House. 21.08.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/> (accessed: 25.12.2019).

же администрация Д. Трампа придумала хитрый ход, объявив о замораживании 255 млн долл. военной помощи Пакистану из ассигнований на 2016 фин. г. и размещении ее на эскроу-счете, средства с которого могли быть выделены только при условии достижения Пакистаном прогресса в борьбе с радикальными группировками, находящимися на его территории, в первую очередь с «Сетью Хаккани»<sup>49</sup>. Решение носило двойственный характер. С одной стороны, Белый дом не позволил потратить ассигнованные средства в течение соответствующего финансового года, с другой стороны, не дал им «сгореть»<sup>50</sup>, решив тем самым использовать блокирование помощи в качестве «кнута», а создание возможностей для ее потенциального разблокирования (в случае удовлетворения Исламабадом предъявляемых к нему требований) — в качестве «пряника». Кроме того, по информации газеты «The New York Times», это дало американским властям возможность продолжать пересмотр политики в отношении Пакистана, не будучи связанными каким-либо однозначным решением касательно предоставления помощи<sup>51</sup>.

При этом Д. Трамп изначально был настроен еще более радикально: по словам постоянного представителя США при ООН Н. Хейли, он хотел заблокировать всю помощь Пакистану<sup>52</sup>. Свой первый твит в 2018 г. американский президент посвятил именно этой теме, написав 1 января: «США по глупости предоставили Пакистану более 33 млрд долл. в виде помощи за последние 15 лет, *в то время как пакистанцы не давали нам ничего взамен, кроме обмана и лжи* [курсив наш. — В.Б.], выставя наших лидеров дураками. Они предоставляют убежище террористам, за которыми мы охотимся в Афганистане, и не оказывают нам никакой поддержки. Довольно!»<sup>53</sup> Столь жесткое заявление лидера США спровоцировало антиамериканские протесты в Пакиста-

---

<sup>49</sup> Harris G. U.S. gives military assistance to Pakistan, with strings attached // The New York Times. 30.08.2017. Available at: [https://www.nytimes.com/2017/08/30/us/politics/us-aid-pakistan-terror.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/08/30/us/politics/us-aid-pakistan-terror.html?_r=0) (accessed: 25.12.2019).

<sup>50</sup> Lederman J. Seeking help with Afghanistan, US holds up \$255M to Pakistan // Military Times. 31.08.2017. Available at: <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2017/09/01/seeking-help-with-afghanistan-us-holds-up-255m-to-pakistan/> (accessed: 25.12.2019).

<sup>51</sup> Harris G. Op. cit.

<sup>52</sup> Reality Check: How can a US president cut off foreign aid? // BBC. 05.01.2028. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42557818> (accessed: 25.12.2019).

<sup>53</sup> Trump D.J. The United States has foolishly... // Twitter. 01.01.2018. Available at: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/947802588174577664> (accessed: 25.12.2019).

не, однако позиции Д. Трампа это не изменило. Через три дня пресс-секретарь Белого дома Х. Науэрт подтвердила, что США заблокируют большую часть помощи в области безопасности (в объеме 900 млн долл.) для Пакистана до тех пор, пока власти этой страны не предпримут решительных действий против таких группировок, как движение «Талибан», которые «дестабилизируют регион и атакуют американских военнослужащих»<sup>54</sup>. Кроме того, в тот момент Госдепартамент включил Пакистан в число стран, где нарушаются религиозные свободы. На эти шаги Пакистан отреагировал весьма нервно. Например, посол Пакистана в США М. Лодхи заявила: «Мы внесли наибольший вклад и понесли наибольшие жертвы в борьбе с международным терроризмом и осуществили крупнейшую контртеррористическую операцию в мире. Мы можем пересмотреть наше сотрудничество [с США. — В.Б.], если его не ценят»<sup>55</sup>. В схожих тонах ситуацию охарактеризовал и министр иностранных дел Пакистана Х. Асиф.

Тем не менее США продолжили оказывать давление на Пакистан посредством манипулирования помощью. Так, в марте 2018 г. Конгресс одобрил возвращение в казну 500 млн долл., ассигнованных в бюджете Минобороны на 2018 фин. г.<sup>56</sup> по статье «Фонды поддержки коалиции». Еще 300 млн долл. по той же статье было удержано Белым домом в сентябре 2018 г. — по причине недостатка решительных действий со стороны Пакистана по поддержке реализации Стратегии США в отношении Афганистана и Южной Азии<sup>57</sup>. При этом крайне показательным, что данное решение было принято как раз перед встречей М. Помпео с И. Ханом, только что возглавившим коалиционное правительство в Пакистане. Оно было сформировано по итогам очередных парламентских выборов, на которых победу одержала учрежденная И. Ханом партия «Техрик-е-Инсаф» («Движение за справедливость»). Время принятия решения вполне однозначно

---

<sup>54</sup> Bloch H. U.S. suspends most security assistance to Pakistan // NPR. 04.01.2018. Available at: <https://www.npr.org/sections/two-way/2018/01/04/575492300/u-s-suspends-most-security-assistance-to-pakistan> (accessed: 25.12.2019).

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Martinez L. US cancels \$300 million more in aid to Pakistan, citing lack of action against terror groups. The move is another sign of deteriorating U.S.-Pakistani relations // ABC News. 03.09.2018. Available at: <https://abcnews.go.com/Politics/us-cancels-300-million-aid-pakistan-citing-lack-of-action/story?id=57576538> (accessed: 25.12.2019).

<sup>57</sup> Sullivan E. U.S. cuts \$300 million in aid to Pakistan; says it's failing to fight militants // NPR. 02.09.2018. Available at: <https://www.npr.org/2018/09/02/644117490/u-s-cuts-300-million-in-aid-to-pakistan-says-its-failing-to-fight-militants> (accessed: 25.12.2019).

указывало на то, что администрация Д. Трампа намеревалась провести переговоры с новым руководством Пакистана с позиции силы.

Не менее важным символическим шагом стала заморозка в августе 2018 г. средств, предназначенных для Пакистана по статье «Обучение и подготовка военнослужащих зарубежных стран» (International Military Education and Training, IMET). Хотя объем замороженных средств в числовом эквиваленте был весьма небольшим (всего лишь 2,41 млн долл.), нужно отметить, что именно Пакистан с 2003 по 2017 г. был крупнейшим получателем средств по данной программе. Против заморозки с самого начала выступал министр обороны Дж. Мэттис, однако Белый дом не прислушался к его мнению, что вызвало негативную реакцию не только пакистанских представителей, но и ряда авторитетных американских экспертов, в частности посла Д. Фельдмана, специального представителя по Афганистану и Пакистану в администрации Б. Обамы, назвавшего этот шаг «крайне недальновидным». Посол, в частности, напомнил о негативных последствиях, к которым привело решение, принятое в свое время Дж. Бушем-ст., отказавшимся подтвердить, что у Пакистана нет ядерного оружия и тем самым запустившим в действие поправку Пресслера, требовавшую сворачивания всей военной помощи Исламабаду, в том числе программ военного обучения. Непреднамеренными последствиями этого стали, по словам Д. Фельдмана, отсутствие контактов с военным руководством Пакистана в течение целого десятилетия и утрата возможностей эффективного взаимодействия с пакистанскими военными в случае необходимости. Повторения этой неблагоприятной ситуации как раз и опасался Дж. Мэттис<sup>58</sup>.

Отдельно стоит упомянуть и попытки США оказать влияние на предоставление помощи Пакистану по линии международных организаций: в конце июля 2018 г. М. Помпео дал понять, что Вашингтон будет выступать против использования Исламабадом средств потенциального кредита Международного валютного фонда (на тот момент речь шла о сумме 12 млрд долл.) для выплаты долга Китаю<sup>59</sup>. Другими словами, США в своем взаимо-

---

<sup>58</sup> Ali I., Stewart P. Exclusive: As Trump cracks down on Pakistan, U.S. cuts military training programs // Reuters. 10.08.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-usa-military-exclusive/exclusive-as-trump-cracks-down-on-pakistan-u-s-cuts-military-training-programs-idUSKBN1KV166> (accessed: 25.12.2019).

<sup>59</sup> U.S.' Pompeo warns against IMF bailout for Pakistan that aids China // Reuters. 31.07.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-imf-pakistan/us-pompeo->

действии с Пакистаном старались не только обеспечить реализацию своих интересов в области противодействия терроризму, но и параллельно снизить зависимость этой страны от своего главного стратегического конкурента — КНР.

Очередной раунд дипломатической игры с использованием инструментов помощи состоялся во время визита И. Хана в Вашингтона в июле 2019 г. Непосредственно перед проведением переговоров Д. Трамп в очередной раз продемонстрировал свой транзакционалистский подход к международным делам, сделал недвусмысленный намек, что США хотели бы, чтобы Пакистан помог им «выпутаться» (extricate) из войны с Афганистаном<sup>60</sup>, и что «все замороженные средства могут быть разморожены, но зависит это от того, к чему удастся прийти»<sup>61</sup>. С тех пор Пакистан действительно предпринял масштабные усилия по содействию заключению соглашения между США и движением «Талибан». К сожалению, подписание этого документа сорвалось осенью 2019 г. в последний момент из-за гибели американского солдата в результате атаки талибов, однако все указывает на то, что замораживание ассигнований Пакистану дает свои плоды, и готовность Белого дома возобновить, например, помощь по программе ИМЕТ — лучшее тому свидетельство<sup>62</sup>. После заключения сделки с талибами есть все основания предполагать не только восстановление помощи Пакистану в полном объеме, но и ее последующее увеличение — теперь уже в целях снижения влияния КНР.

**Страны Северного треугольника.** Администрация Д. Трампа использовала удержание помощи в качестве инструмента давления и выбивания уступок и в отношении государств Северного треугольника: Гватемалы, Гондураса и Сальвадора, которые стали ключевыми объектами реализации Стратегии США по

---

warns-against-imf-bailout-for-pakistan-that-aids-china-idUSKBN1KK2G5 (accessed: 25.12.2019).

<sup>60</sup> Gould J., Ansari U. Money isn't everything: Pakistan seeks more than US funds in meeting with Trump // Defense News. 23.07.2019. Available at: <https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2019/07/23/money-isnt-everything-pakistan-seeks-more-than-us-funds-in-meeting-with-trump/> (accessed: 25.12.2019).

<sup>61</sup> Remarks by President Trump and Prime Minister Khan of the Islamic Republic of Pakistan Before Bilateral Meeting // The White House. 22.07.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-khan-islamic-republic-pakistan-bilateral-meeting/> (accessed: 25.12.2019).

<sup>62</sup> Trump resumes military training program in Pakistan // Deutsche Welle. 04.01.2020. Available at: <https://www.dw.com/en/trump-resumes-military-training-program-in-pakistan/a-51886584> (accessed: 25.12.2019).



взаимодействию со странами Центральной Америки. Документ был разработан администрацией Б. Обамы при поддержке Конгресса и основан на идее о том, что усилия по обеспечению процветания, укреплению безопасности и улучшению качества государственного управления в этом регионе являются взаимодополняемыми и одинаково важными. В общей сложности за четыре года странам Северного треугольника было выделено почти 2,6 млрд долл., в том числе 527,6 млн на 2019 фин. г. Эта помощь с самого начала была обставлена весьма жесткими условиями: 25% средств должны были удерживаться до подтверждения госсекретарем выполнения странами-получателями пяти разных требований по части качества государственного управления, а еще 50% — до выполнения других двенадцати политических условий<sup>63</sup>.

Администрация Д. Трампа, сделавшего борьбу с нелегальной иммиграцией одной из своих ключевых задач еще в рамках предвыборной кампании 2016 г., с самого начала проводила в отношении стран Северного треугольника политику, принципиально отличную от правительства Б. Обамы. С одной стороны, она изначально запрашивала для этих стран меньше средств, а Конгресс при этом, хотя и выделял существенно больше запрошенного, год за годом понижал объемы ассигнований: например, если на 2017 фин. г. было выделено 684,8 млн долл, то в 2018 фин. г. — 614,5, а в 2019 фин. г. — 527,6 млн долл. Тем не менее динамика сокращений администрацию устраивала не в полной мере, и на 2020 фин. г. она запрашивала для этих стран вообще только 445 млн долл. (на 16% меньше показателей предыдущего финансового года)<sup>64</sup>. С другой стороны, исполнительная власть при Д. Трампе гораздо жестче подошла к оценке выполнения данными странами требований, установленных законами об ассигнованиях. В отношении условий первой категории госсекретарем были предоставлены Конгрессу необходимые подтверждения лишь в 2017 и 2018 фин. гг., а в отношении условий второй категории — только в 2017 фин. г.<sup>65</sup>

Дополнительное обострение ситуации произошло во втором полугодии 2018 г. — в течение 2019 фин. г., когда американские

---

<sup>63</sup> Meyer P. U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress. Updated 12.11.2019. CRS Report #R44812. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44812.pdf> (accessed: 25.12.2019).

<sup>64</sup> Ibid. P. 12.

<sup>65</sup> Ibid. P. 14–15.

власти перехватили на юго-западной границе США в общей сложности около 608 тысяч нелегальных мигрантов (почти в три раза больше, чем в предыдущие годы) из стран Северного треугольника, многие из которых запросили политическое убежище<sup>66</sup>.

В этой ситуации в марте 2019 г. Д. Трамп принял решение заморозить помощь Сальвадору, Гондурасу и Гватемале, обосновав свои действия достаточно традиционным для себя способом: «Деньги в эти страны больше не поступают. Мы платили им огромные суммы, и больше им не платим, *потому что они ничего для нас не сделали* [курсив наш. — В.Б.]»<sup>67</sup>. Данное решение раскритиковали не только отдельные девелопменталистские НПО, но и представители Демократической партии, в том числе сенатор Р. Менендес (штат Нью-Джерси) — член Комитета по международным отношениям. Реакция экспертного сообщества в США также была отрицательной: в частности, Марк Шнейдер, старший советник программы по Западному полушарию в Центре стратегических и международных исследований, заявил, что соответствующие программы, призванные содействовать расширению экономических возможностей населения и борьбе с преступностью на местах, необходимо не сворачивать, а, наоборот, расширять<sup>68</sup>.

С весны 2019 г. Госдепартамент перепрограммировал в общей сложности 404 из 490 млн долл. (82%), запланированных на 2018 фин. г. для стран Северного треугольника, перенаправив их в Венесуэлу и другие государства Латинской Америки и Африки<sup>69</sup>. Оставшиеся средства правительство США все-таки разрешило потратить на финансирование подписанных ранее соглашений о предоставлении грантов и контрактов, а также на программы Министерства юстиции и Министерства внутренней безопасности США, направленные на противодействие транснациональной преступности и улучшение охраны границ. Кроме того, Госдепартамент удержал около 164 из 620 млн долл. помощи (26%),

---

<sup>66</sup> Ibid. P. 1.

<sup>67</sup> Sheridan M.B., Sieff K. Trump plans to cut U.S. aid to 3 Central American countries in fight over U.S.-bound migrants // The Washington Post. 31.03.2019. Available at: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/trump-plans-us-aid-cut-to-3-central-american-countries-as-fight-widens-over-us-bound-migrants/2019/03/30/d6814b42-52ff-11e9-bdb7-44f948cc0605\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/trump-plans-us-aid-cut-to-3-central-american-countries-as-fight-widens-over-us-bound-migrants/2019/03/30/d6814b42-52ff-11e9-bdb7-44f948cc0605_story.html) (accessed: 25.12.2019).

<sup>68</sup> Schneider M.L. Cutting off assistance to Central America // The Washington Times. 15.04.2019. Available at: <https://www.csis.org/analysis/cutting-assistance-central-america> (accessed: 25.12.2019).

<sup>69</sup> Meyer P. Op. cit. P. 20.

ассигнованных на 2017 фин. г., которые были ранее выделены на реализацию программ для государств Северного треугольника<sup>70</sup>.

Первоначальная реакция стран-получателей была крайне негативной. Так, председатель Конгресса Сальвадора даже намекнул на возможность получения дополнительной помощи от КНР<sup>71</sup>, чтобы побудить администрацию Д. Трампа к изменению позиции. Однако в конечном счете уступки со стороны этих трех государств все же последовали. Все они подписали Соглашения о сотрудничестве в рассмотрении заявок на предоставление защиты, которые заставляют мигрантов требовать предоставления убежища в первой стране по пути следования в США.

В качестве меры, призванной ускорить прогресс в данном направлении, Д. Трамп распорядился начать предоставлять странам Северного треугольника целевую помощь в сферах обеспечения верховенства закона и безопасности, оцениваемую некоторыми источниками почти в 150 млн долл.<sup>72</sup> Эти средства должны были пойти на реализацию программ в области безопасности, содействия экономическому росту, укрепления правопорядка и надлежащего управления, а также укрепления систем предоставления убежища на местах<sup>73</sup>.

Действия администрации полностью соответствовали положениям соответствующих законов об ассигнованиях, которые предоставляли ей весьма широкие возможности по перепрограммированию помощи, предназначенной для стран Северного треугольника, на иные цели. Тем не менее в ответ на использование администрацией этого права в обеих палатах Конгресса были предприняты шаги по ужесточению парламентского контроля. Например, проект Закона о консолидированных ассигнованиях, принятый Палатой представителей США в июне 2019 г.<sup>74</sup>, предполагал направлять «не менее 540,85 млн долл.» странам Центральной Америки (т.е. значительно больше, чем запрашивало правительство) и ужесточал условия использова-

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Ibid. P. 21.

<sup>72</sup> Trotta D. U.S. restores aid to Central America after reaching migration deals // Reuters. 17.10.2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-aid/us-restores-aid-to-central-america-after-reaching-migration-deals-idUSKBN1WV2T8> (accessed: 25.12.2019).

<sup>73</sup> Meyer P. Op. cit. P. 20.

<sup>74</sup> H.R. 2740 — Labor, Health and Human Services, Education, Defense, State, Foreign Operations, and Energy and Water Development Appropriations Act, 2020. Introduced into the U.S. House of Representatives on 05.05.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2740> (accessed: 25.12.2019).

ния средств, выделенных на 2017–2019 фин. гг. Версия Сената<sup>75</sup> в свою очередь также предполагала выделение на эти цели «не менее 525 млн долл.», а проект Закона о реформах и обеспечении правопорядка в странах Центральной Америки<sup>76</sup>, внесенный в мае 2019 г. лидером меньшинства в Сенате Ч. Шумером, и вообще содержал норму о запрете перепрограммирования средств, предназначенных для стран Северного треугольника, начиная с 2016 фин. г. Последний законопроект является, пожалуй, наиболее ярким подтверждением болезненного восприятия демократами любых, даже имеющих совершенно легитимные основания действий администрации Д. Трампа по изменению параметров финансирования программ, утвержденных Конгрессом или согласованных им в рамках «процесса 653».

**Украина.** Обстоятельства замораживания американской помощи Украине, еще одному достаточно крупному реципиенту<sup>77</sup>, с юридической точки зрения действительно были экстраординарными, что и предопределило их превращение в главную тему беспрецедентного политического скандала. Спровоцировало его придание огласке содержания рапорта на Д. Трампа, поданного 12 августа анонимным информатором — сотрудником ЦРУ<sup>78</sup> на имя председателей Комитетов по разведке обеих палат Конгресса. В документе приводились свидетельства того, что глава Белого

---

<sup>75</sup>S. 2583 — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2020. Introduced into the U.S. Senate on 26.09.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2583> (accessed: 25.12.2019).

<sup>76</sup>S. 1445: Central America Reform and Enforcement Act. Introduced into the U.S. Senate on 14.05.2019. Available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/s/1445> (accessed: 25.12.2019).

<sup>77</sup> После начала политического кризиса на Украине среднегодовые объемы американской помощи вышли на исторически рекордные показатели и составили в 2015–2018 фин. гг. в среднем около 320 млн долл. в год (для сравнения: в 1990-е годы Украина получала от США около 287 млн долл., а в 2010–2014 фин. гг. — около 105 млн долл. в год по линии Госдепартамента и АМР США и около 130 млн долл. в год по линии Министерства обороны и Министерства энергетики, и это не считая того, что США трижды предоставляли Украине гарантии по кредитам с 2014 по 2016 г. в размере 1 млрд долл. См.: Welt C. Ukraine: Background, conflict with Russia, and U.S. policy. CRS Report #R45008. 19.09.2019. P. 29–30. Available at: [https://www.everycrsreport.com/files/20190919\\_R45008\\_faa7f9ebc6447658bb0f5883ebba18f4f6d25630.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20190919_R45008_faa7f9ebc6447658bb0f5883ebba18f4f6d25630.pdf) (accessed: 25.12.2019).

<sup>78</sup> Report to the Chairman of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence Richard Burr and the Chairman of the U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence Adam Schiff // The Washington Post. 12.08.2019. Available at: <https://games-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/3b5487de-f987-4cef-b59b-c29bb67687ac/note/ef3465c1-465b-4e68-9b36-08b5946b0df4.pdf#page=1> (accessed: 30.12.2019).

дома в ходе своего первого телефонного разговора с президентом Украины В. Зеленским 25 июля старался убедить того в необходимости проведения сразу двух судебных расследований. Первое должно было помочь установить причастность к коррупции Хантера Байдена, члена правления кипрского холдинга Burisma, ведущего газодобычу на Украине, и сына одного из потенциальных кандидатов в президенты от Демократической партии Джозефа Байдена, а второе — признаки вмешательства Украины в президентские выборы 2016 г. Гипотетически запуск этих расследований мог принести Д. Трампу зримые электоральные дивиденды: содействовать дискредитации одного из потенциальных соперников на выборах 2020 г. и развенчиванию мифа о решающей роли российского вмешательства в его собственном приходе к власти. В рапорте содержался прямой намек на то, что одним из элементов косвенного давления на В. Зеленского стало принятое президентом до их беседы личное распоряжение о блокировке помощи Украине, приведенное в исполнение через *АБУ в обход стандартных процедур, предусмотренных законом*. Разглашение содержания рапорта произвело эффект разорвавшейся бомбы. Политический скандал, ожидаемо названный «Украинагейтом», дал демократам повод инициировать сначала предварительное расследование, а после его завершения (в декабре 2019 г.) — и объявить президенту импичмент. Д. Трампу были предъявлены обвинения сразу по двум статьям: «злоупотребление властью» (за попытку заблокировать поставки помощи в личных целях) и «препятствование расследованию Конгресса» (за отказ давать показания, запрет на предоставление запрашиваемых обвинением документов, прямой запрет сотрудникам администрации давать свидетельские показания и т.п.).

Поскольку обстоятельства замораживания помощи стали объектом судебного разбирательства, они известны гораздо лучше, чем обстоятельства удержания средств помощи тому же Пакистану или странам Северного треугольника. Однако в этой статье они будут воспроизведены лишь в том объеме, который необходим для решения поставленных задач.

Итак, украинский кейс отличался от пакистанского и центральноамериканского в следующих основных аспектах.

Во-первых, объектом заморозки стали существенно меньшие объемы средств: 125 млн долл. помощи по линии Минобороны (50% средств, ассигнованных на 2019 фин. г. Конгрессом Киеву по программе «Инициатива по оказанию помощи Украине в области безопасности» (Ukraine Security Assistance Initiative, USAI))

и 141 млн — из средств, ассигнованных по линии Госдепартамента по статье «Военная помощь зарубежным странам».

Во-вторых, военная помощь по линии Пентагона была заблокирована уже после того, как Министерство обороны США подтвердило (в соответствии с Законом об ассигнованиях) факт выполнения Украиной предъявляемых к ней требований по проведению институциональных реформ в оборонном секторе и получило добро от Конгресса на выделение соответствующих средств. Госдепартаменту же АБУ и вовсе запретило запрашивать у Конгресса разрешение на получение из казны средств, причитающихся ему для реализации программ на Украине.

В-третьих, данная заморозка производилась в тайне от Конгресса, что также противоречило американскому законодательству<sup>79</sup>.

В-четвертых, несмотря на обеспокоенность всех основных ведомств, включая аппарат СНБ, Министерство обороны и Госдепартамент, как политическими, так и чисто правовыми последствиями данного решения, блокировка средств — без объяснений причин — продлевалась в течение более месяца, создавая риск того, что ассигнованные на конкретный финансовый год деньги просто «сгорят»<sup>80</sup>. Д. Трамп разблокировал помощь только после того, как он, по словам председателя Комитета по международным делам Палаты представителей Э. Энджел (демократ, штат Нью-Йорк), был «пойман с поличным»<sup>81</sup>. Примечательно, что после этого и сам Д. Трамп, и Дж.М. Малвейни, и М. Помпео<sup>82</sup> стали увязывать замораживание помощи именно с обеспокоенностью уровнем коррупции на Украине, а это противоречило факту подачи Пентагоном в Конгресс ранее совершенно противоположных сведений.

Наконец, в-пятых, наличие параллельного переговорного трека между доверенными лицами Д. Трампа и В. Зеленского

---

<sup>79</sup> U.S. House of Representatives. Permanent Select Committee on Intelligence. The Trump — Ukraine Impeachment Report. December 2019. P. 69. Available at: [https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/the\\_trump-ukraine\\_impeachment\\_inquiry\\_report.pdf](https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/the_trump-ukraine_impeachment_inquiry_report.pdf) (accessed: 25.12.2019).

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Lipton E., Haberman M., Mazzetti M. Behind the Ukraine aid freeze: 84 days of conflict and confusion // The New York Times. 29.12.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/12/29/us/politics/trump-ukraine-military-aid.html> (accessed: 30.12.2019).

<sup>82</sup> См.: U.S. Senate Committee on Foreign Relations. Fact Sheet: DOD Certified that Ukraine Met Corruption Benchmarks. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/fact-sheet-dod-certified-that-ukraine-met-corruption-benchmarks> (accessed: 25.12.2019).

относительно организации упомянутых судебных расследований давало основания полагать, что заморозка была связана не с обеспокоенностью президента США высоким уровнем коррупции на Украине, а с его стремлением достичь корыстных личных внутривнутриполитических целей. Это уже являло собой действительно беспрецедентный случай не только для американской, но и для общемировой практики оказания международной помощи.

Другими словами, к лету, когда началась активная закулисная работа по украинскому треку, администрация Д. Трампа накопила уже достаточно богатый опыт по замораживанию помощи в целях принуждения других стран к тем или иным уступкам, который в целом можно было признать успешным. Глава Белого дома вполне мог использовать тот же маневр и для достижения уже своих электоральных целей, не осознавая в полной мере политические и правовые последствия данного решения и степень его соответствия положениям Закона о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями.

Между тем демократы задолго до «Украинагейта» пытались увидеть в действиях администрации Д. Трампа покушение на конституционные полномочия Конгресса («право кошелька») даже там, где эти шаги полностью соответствовали букве закона. Соответственно есть все основания полагать, что в таких условиях новая заморозка помощи любой стране имела шансы быть воспринятой в категориях «злоупотребления полномочиями» независимо от ее мотивов.

Восстановление канвы событий, предшествовавших «Украинагейту», позволяет предположить, что Д. Трамп просто проигнорировал уже неоднократно обозначавшиеся в документах и Конгресса, и Счетной палаты США указания на чересчур вольную интерпретацию АБУ положений Закона о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями в случае с финансированием программ международной помощи. Нарушение данного нормативного акта в конечном счете и стало формальным поводом для запуска процедуры импимента.

Исход судебного процесса в контролируемом республиканцами Сенате, однако, с первых дней казался предрешенным — из-за четкого разделения по партийному принципу сторонников и противников вынесения обвинительного приговора президенту. Но независимо от вердикта сенаторов о наличии состава преступления в действиях Д. Трампа специалистам для правильной интерпретации существа дела важно не поддаваться искушению

рассматривать этот подлинно беспрецедентный для американской истории случай как некое обособленное явление.

\* \* \*

Проведенный в статье анализ позволяет сделать вполне однозначный вывод о том, что «Украинагейт» при всей уникальности сопровождавших его обстоятельств весьма логично вписывается в общий контекст политики Д. Трампа по оказанию международной помощи и ее восприятия политическими оппонентами президента. По сути, ситуация с Украиной стала очередным примером рассмотрения главой Белого дома международной помощи в качестве инструмента достижения политических целей, а процесса ее предоставления — как своего рода гласной или негласной «сделки», при которой реципиент во что бы то ни стало должен взять на себя некие обязательства перед донором. Приверженность такому транзакционалистскому подходу проявлялась в политике США при Д. Трампе изначально и буквально во всем: и в публичных выступлениях президента, и в текстах подготовленных его администрацией ключевых доктринальных документов, и в президентских проектах бюджета, предлагавших сократить помощь странам-реципиентам, не дающим США ничего взамен, и в подготовке почвы для изъятия в бюджет уже ассигнованных Конгрессом средств.

Д. Трамп задолго до «Украинагейта» убедительно доказал, что готов максимально широко использовать механизмы блокирования (замораживания) помощи. Его предпочтение именно этого инструмента объясняется, судя по всему, теми же причинами, что и стремление вводить таргетированные санкции и запретительные импортные пошлины в рамках торговых войн. Блокируя помощь, Д. Трамп точно так же повышал ставки в игре для страны — объекта воздействия, при этом предполагая, что удар «кнутом» будет тем чувствительнее, чем выше зависимость контрагента от американской помощи, и тем выше будут шансы на заключение нужной «сделки». В качестве «пряника» же в данном случае выступало лишь возвращение к статус-кво, что не требовало от США ровным счетом никаких дополнительных затрат и параллельно работало на укрепление в глазах избирателей имиджа Д. Трампа как экономного президента. Наконец, в конкретно-историческом контексте многоаспектного противостояния исполнительной и законодательной власти по вопросам финансирования международной помощи заморозка средств использовалась Белым домом и воспринималась на Капито-



лийском холме как еще один способ пересмотра утвержденных законодателями решений по ассигнованиям. Это создавало реальные предпосылки для перехода данного противостояния из чисто политической в юридическую плоскость — в случае выявления признаков нарушений администрацией тех или иных нормативных процедур. Именно это и произошло после подачи рапорта на президента анонимным осведомителем.

Вместе с тем специалистам важно не утонуть в деталях «Украинагейта» и увидеть за перипетиями этой подлинно детективной истории характерное для администрации Д. Трампа на всех направлениях, начиная с внешней торговли и заканчивая контролем над вооружениями, стремление вести международные дела без оглядки на Конгресс, а также очередную попытку его политических оппонентов оказать ему в этом сопротивление. Период правления Д. Трампа стал еще одним президентством в американской истории, отмеченным противостоянием исполнительной и законодательной ветвей власти относительно прерогатив администрации, с одной стороны, в вопросах реализации внешнеполитического курса, а с другой — касательно исполнения федерального бюджета. При Д. Трампе международная помощь не была единственным «полем схватки» ни на одном из двух направлений этого классического противостояния, но оказалась именно той сферой, где эти две составляющие наложились друг на друга, произведя в конечном счете кумулятивный эффект, мощь которого в полной мере продемонстрировали «Украинагейт» и его последствия. Оправдание президента Д. Трампа по обеим статьям не будет означать завершения этого противостояния: по окончании импичмента оно, вероятно, развернется с новой силой, что потребует уточнения и актуализации результатов, представленных в настоящей статье.

*Автор благодарит анонимного рецензента за рекомендации по доработке текста настоящей статьи.*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Американская помощь Египту после начала «арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 8. С. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7
2. Бартенев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6. С. 110–140. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140
3. Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

4. Шенин С.Ю. Формирование взглядов Дж. Кеннеди на проблемы «третьего мира» (1950-е гг.) // Актуальные проблемы международных отношений и дипломатии (1918 г. — начало XXI в.): Материалы III Международной научно-практической конференции. Витебск, 17–18 мая 2018 г. Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2018. С. 80–85.
5. Юдин Н.В. Системное прочтение феномена мягкой силы // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 2. С. 96–105. DOI: 10.17994/IT.2015.13.2.41.7
6. Berger L. Guns, butter, and human rights — the Congressional politics of U.S. aid to Egypt // *American Politics Research*. 2012. Vol. 40. No. 4. P. 603–635.
7. Brands H. The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump // *Survival*. 2017. Vol. 59. No. 6. P. 7–40. DOI: 10.1080/00396338.2017.1399722
8. Chafetz J. *Congress's Constitution: Legislative authority and the separation of powers*. New Haven: Yale University Press, 2017.
9. Clarke D.L. US security assistance to Egypt and Israel: Politically untouchable? // *Middle East Journal*. 1997. Vol. 51. No. 2. P. 200–214.
10. Crawford G. *Promoting political reform through aid sanctions: Instrumental and normative issues*. Leeds: Centre for Democratization Studies, University of Leeds, 1997.
11. Crawford G., Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change // *Journal of International Relations and Development*. 2019. Vol. 22. No. 1. P. 184–214. DOI: 10.1057/s41268-017-0099-8
12. De Cazotte H. *The US elite consensus on aid* // *Aid power and politics* / Ed. by I. Oivié, A. Pérez. Abingdon; New York: Routledge, 2020. P. 53–72.
13. Fleck R.K., Kilby C. Foreign aid and domestic politics: Voting in congress and the allocation of USAID contracts // *Southern Economic Journal*. 2001. No. 67. P. 598–617. DOI: 10.2307/1061453
14. Goldstein M., Moss T. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa // *The Journal of Development Studies*. 2005. Vol. 41. No. 7. P. 1288–1302. DOI: 10.1080/00220380500170949
15. 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. Vol. 39. No. 8. P. 1281–1293.
16. Ikenberry J.G. The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive? // *Foreign Affairs*. 2017. Vol. 96. No. 3. P. 2–9.
17. Kull S. *American public support for foreign aid in the age of Trump*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.
18. Middlekauff W.B. Twisting the President's arm: The Impoundment Control Act as a tool for enforcing the principle of appropriation expenditure // *The Yale Law Journal*. 1990. Vol. 100. No. 1. P. 209–228.
19. Milner H., Tingley D. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid // *Economics and Politics*. 2010. Vol. 22. No. 2. P. 200–232. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2009.00356.x
20. Milner H., Tingley D. *Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
21. Patrick S.M. Trump and world order: The return of self-help // *Foreign Affairs*. 2017. Vol. 96. No. 2. P. 52–57.

22. Regilme S.S.F., Hartmann H. Mutual delegitimization: American and Chinese development assistance in Africa // *The SAIS Review of International Affairs*. 30.03.2019. Available at: <https://www.saisreview.org/2018/03/30/china-america-development-assistance/> (accessed: 25.12.2019).

23. Rosser A., Tubilewicz C. Emerging donors and new contests over aid policy in Pacific Asia // *The Pacific Review*. 2015. Vol. 29. No. 1. P. 5–19. DOI: 10.1080/09512748.2015.1066413.

24. 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. Vol. 17. No. 3–4. P. 303–315.

25. Stokes D. Trump, American hegemony and the future of the liberal international order // *International Affairs*. 2018. Vol. 94. No. 1. P. 133–150.

26. Stokke O. *Aid and political conditionality*. London: F. Cass, 1995.

27. Swedlund H.J. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials // *Review of International Political Economy*. 2017. Vol. 24. No. 3. P. 454–496. DOI: 10.1080/09692290.2017.1302490

28. Swedlund H.J. Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? // *International Affairs*. 2017. Vol. 93. No. 2. P. 389–408. DOI: 10.1093/ia/iw059.

29. Taffet J. *Foreign aid as foreign policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Florence: Taylor and Francis, 2012.

30. Tama J. Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the International Affairs Budget. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. March 2019. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3393170> (accessed: 25.12.2019).

31. Travis R. Problems, politics, and policy streams: A reconsideration US foreign aid behavior toward Africa // *International Studies Quarterly*. 2010. Vol. 54. No. 3. P. 797–821. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2010.00610.x

32. 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. Baton Rouge, LA, 2013.

## **V.I. Bartenev**

### **SPECIFICS OF FOREIGN ASSISTANCE ALLOCATION UNDER THE TRUMP ADMINISTRATION: FROM INAUGURATION TO ‘UKRAINEGATE’**

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

This paper identifies and explains the most characteristic substantial and procedural features of the U.S. foreign assistance allocation under Donald Trump. The research covers a 3-year period from the inauguration

of the 45th President of the United States to the Ukrainegate — the first scandal in the U.S. history provoked by the submission of an anonymous whistleblower's report pointing at the President's illegal manipulation of the foreign aid resources to achieve personal political goals, which paved the way to his impeachment. The first section examines the particularities of the Trump and his administration's conceptual approach to the utilization of foreign assistance tools for political purposes. The second section depicts the process of instrumentalization of these concepts, as well as a confrontation between the White House and the Capitol Hill over foreign aid budgets and their implementation. The final section identifies common and unique features of three exemplary cases of aid suspension — towards Pakistan, the Northern Triangle countries (Guatemala, Honduras and El Salvador) and Ukraine. The conclusion is drawn that from the very beginning Donald Trump had promoted an extremely pragmatic, transactionalist approach to foreign assistance with aid allocation regarded as a mutually beneficial transaction meant to bring concrete and often short-term dividends. Adherence to this approach manifested itself in various forms — in the President's public statements, in the rhetoric of his administration's key doctrinal documents and budget proposals, and also in the White House's regular attempts (futile though) to cut aid to countries which did not provide anything in return, and to prepare the ground for rescinding the unobligated aid funds appropriated by the Congress. The most quintessential element of transactionalism in foreign aid policies was a wide use of aid suspension tools which provided the United States with a costless method to coerce its counterparts to make concessions. The Ukrainian case is, undoubtedly, totally different from the cases of suspension of aid to either Pakistan or the Northern Triangle countries but illegal actions attributed to Trump, as well as his political opponents' treatment of these actions followed the logic of his presidency and exemplified an unprecedented politization of foreign aid allocation process. The latter trend should be interpreted in the context of a traditional confrontation of the White House and the Congress over the limits of presidential authority in foreign policy and budget implementation. Foreign assistance has become the domain where these two dimensions overlapped generating a cumulative effect of an extreme scale manifested by the Ukrainegate and its aftermath.

**Keywords:** United States, Donald Trump, White House, Congress, foreign assistance, military assistance, transactionalism, impeachment, Ukrainegate, Ukraine, Pakistan, Northern Triangle.

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

## REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019. Amerikanskaya pomoshch' Egiptu posle nachala 'arabskoi vesny': vnutrennie i vneshnie determinanty [U.S. assistance to Egypt after the 'Arab Spring': Domestic and external determinants]. *USA & Canada: Economics, politics, culture*, no. 8, pp. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7 (In Russ.)
2. Bartenev V.I. 2018. Blokirovaniye pomoshchi kak element vneshnepoliticheskogo instrumentariya SShA: de jure i de facto [Aid prohibition as a tool of the U.S. foreign policy: De jure and de facto]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 6 (63), pp. 110–140. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140 (In Russ.)
3. Zhuravleva V.Y. 2011. *Peretyagivaniye kanata vlasti: vzaimodeistvie Prezidenta i Kongressa SShA* [American Presidents and Congress in Tug-of-War for Power]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
4. Shenin S.Y. 2018. Formirovaniye vzglyadov Dzh. Kennedi na problemy 'tret'ego mira' (1950-e gg.) [Formation of the J.F. Kennedy's views on the Third World (1950s)]. In: *Aktual'nye problemy mezhdunarodnykh otnoshenii i diplomatii (1918 g. — nachalo XXI v.)* [Relevant issues of international relations and diplomacy (1918 — early XXI century)]. Proceedings of the III International Practical conference, Vitebsk, May 17–18, 2018. Vitebsk, VGU imeni P.M. Masherova Publ., pp. 80–85. (In Russ.)
5. Yudin N.V. 2015. Sistemnoe prochtenie fenomena 'myagkoi sily' [A systemic approach to 'soft power']. *International Trends*, vol. 13, no. 2, pp. 96–105. DOI: 10.17994/IT.2015.13.2.41.7 (In Russ.)
6. Berger L. 2012. Guns, butter, and human rights — the Congressional politics of U.S. aid to Egypt. *American Politics Research*, vol. 40, no. 4, pp. 603–635.
7. Brands H. 2017. The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump. *Survival*, vol. 59, no. 6, pp. 7–40. DOI: 10.1080/00396338.2017.1399722
8. Chafetz J. 2017. *Congress's Constitution: Legislative authority and the separation of powers*. New Haven, Yale University Press.
9. Clarke D.L. 1997. US security assistance to Egypt and Israel: Politically untouchable? *Middle East Journal*, vol. 51, no. 2, pp. 200–214.
10. Crawford G. 1997. *Promoting political reform through aid sanctions: Instrumental and normative issues*. Leeds, Centre for Democratization Studies, University of Leeds.
11. Crawford G., Kacarska S. 2019. Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change. *Journal of International Relations and Development*, vol. 22, no. 1, pp. 184–214. DOI: 10.1057/s41268-017-0099-8
12. De Cazotte H. 2020. The US elite consensus on aid. In Olivie I., Pérez A. (eds.). *Aid power and politics*. Abingdon, New York, Routledge, pp. 53–72.
13. 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. DOI: 10.2307/1061453
14. Goldstein M., Moss T. 2005. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa. *The Journal of Development Studies*, vol. 41, no. 7, pp. 1288–1302. DOI: 10.1080/00220380500170949
15. 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*, vol. 39, no. 8, pp. 1281–1293.

16. Ikenberry J.G. 2017. The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive? *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 3, pp. 2–9.
17. Kull S. 2017. *American public support for foreign aid in the age of Trump*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
18. Middlekauff W.B. 1990. Twisting the President's arm: The Impoundment Control Act as a tool for enforcing the principle of appropriation expenditure. *The Yale Law Journal*, vol. 100, no. 1, pp. 209–228.
19. Milner H., Tingley D. 2010. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid. *Economics and Politics*, vol. 22, no. 2, pp. 200–232. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2009.00356.x
20. Milner H., Tingley D. 2015. *Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy*. Princeton, Princeton University Press.
21. Patrick S.M. 2017. Trump and world order: The return of self-help. *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2, pp. 52–57.
22. Regilme S.S.F., Hartmann H. 2019. Mutual delegitimization: American and Chinese development assistance in Africa. *The SAIS Review of International Affairs*. 30.03.2019. Available at: <https://www.saisreview.org/2018/03/30/china-america-development-assistance/> (accessed: 25.12.2019).
23. Rosser A., Tubilewicz C. 2015. Emerging donors and new contests over aid policy in Pacific Asia. *The Pacific Review*, vol. 29, no. 1, pp. 5–19. DOI: 10.1080/09512748.2015.1066413.
24. 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*, vol. 17, no. 3–4, pp. 303–315.
25. Stokes D. 2018. Trump, American hegemony and the future of the liberal international order. *International Affairs*, vol. 94, no. 1, pp. 133–150.
26. Stokke O. 1995. *Aid and political conditionality*. London, F. Cass.
27. Swedlund H.J. 2017a. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials. *Review of International Political Economy*, vol. 24, no. 3, pp. 454–496. DOI: 10.1080/09692290.2017.1302490
28. Swedlund H.J. 2017b. Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? *International Affairs*, vol. 93, no. 2, pp. 389–408. DOI: 10.1093/ia/iiw059.
29. Taffet J. 2012. *Foreign aid as foreign policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Florence, Taylor and Francis.
30. Tama J. 2019. *Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the International Affairs Budget*. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. March 2019. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3393170> (accessed: 25.12.2019).
31. Travis R. 2010. Problems, politics, and policy streams: A reconsideration US foreign aid behavior toward Africa. *International Studies Quarterly*, vol. 54, no. 3, pp. 797–821. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2010.00610.x
32. 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. Baton Rouge, LA.