

МАТЕРИАЛЫ ЦЕНТРА ПРОБЛЕМ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЯ

В.И. Бартнев*

ВЛИЯНИЕ СОБЫТИЙ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 г. НА ПОЛИТИКУ США В СФЕРЕ СОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ

Теракты 11 сентября 2001 г. оказали долговременное влияние на мировую политику, затронув в том числе те сферы, которые прежде формально находились за пределами пространства безопасности. Одной из них стала сфера содействия международному развитию (СМР), в которой произошли качественные, трансформационные изменения, наиболее ярко проявившиеся в риторике и практике правительства Соединенных Штатов — крупнейшего в мире донора. Администрация Дж. Буша-мл., поставленная перед необходимостью перепрограммирования внутренней и внешней политики в соответствии с императивами «глобальной войны с терроризмом», сделала содействие развитию одним из ключевых компонентов стратегии национальной безопасности и осуществила поистине революционные преобразования в сфере СМР. Трансформация носила системный характер и затронула цели, принципы, инструменты и объемы помощи, региональные и страновые приоритеты, а также организационную структуру, механизмы планирования и реализации политики содействия развитию. Статья посвящена изучению логики и динамики данной трансформации.

Ключевые слова: США, «глобальная война с терроризмом», содействие международному развитию, секьюритизация, национальная безопасность, «нестабильные государства», государственное строительство, постконфликтное восстановление, демократизация, стратегия «3D», общеправительственный подход.

Теракты 11 сентября 2001 г. часто причисляют к категории переломных событий, которые неожиданно придают процессу эволюции системы международных отношений беспрецедентное ускорение, а подчас и обеспечивают ее переход в качественно иное состояние. Такие события делят временную ось на «до» и «после», а их влияние ощущается в мировой политике не одно десятилетие. Сегодня, спустя 10 лет, отголоски той трагедии, унесшей жизни почти 3000 человек, и последовавшей за ней «войны с терроризмом»,

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

начатой США, по-прежнему хорошо различимы даже на фоне финансовых катаклизмов, «арабской весны» и других проявлений «политического спазма в глобальном масштабе» [2].

Рост числа экстремистских организаций, проповедующих идею глобального джихада, «талибанизация» Пакистана, превращение Ирака в государство, балансирующее на грани дезинтеграции, — вот лишь некоторые наиболее зримые последствия терактов и реакции на них, которые будут еще очень долго угрожать миру и безопасности. Все эти тенденции, безусловно, заслуживают внимательного изучения, однако спектр явлений, вызванных к жизни атаками на Всемирный торговый центр и Пентагон, неизмеримо шире, чем может показаться на первый взгляд. Ударная волна от этих событий в действительности «прошла» насквозь всю ткань мировой политики и оказала долговременное влияние в том числе на те сферы, которые прежде формально находились за пределами пространства безопасности или входили в соприкосновение с ним только в особых, чрезвычайных ситуациях, большую часть времени развиваясь по собственным законам. Одной из них стала сфера содействия международному развитию (СМР), в которой после 11 сентября 2001 г. произошли качественные изменения.

В первую очередь они были обусловлены реакцией государства, ставшего непосредственным объектом террористических атак, — Соединенных Штатов. Администрация Дж. Буша-мл., поставленная перед необходимостью перепрограммирования внутренней и внешней политики в соответствии с императивами «глобальной войны с терроризмом», сделала содействие развитию одним из ключевых компонентов стратегии национальной безопасности и осуществила поистине революционные преобразования в сфере СМР, сопоставимые по значению лишь с реформами в данной области, проведенными правительством Дж. Кеннеди в 1961 г. Трансформация носила системный характер и затронула цели, принципы, инструменты и объемы помощи, региональные и страновые приоритеты, а также организационную структуру, механизмы планирования и реализации политики содействия развитию. Изучению логики и динамики данной трансформации посвящена настоящая статья.

* * *

Для того чтобы понять характер изменений в подходах американского политического истеблишмента к проблемам развития после терактов 11 сентября 2001 г., необходимо в первую очередь отметить магистральные тенденции, отчетливо обозначившиеся в сфере СМР в 1990-х гг. Окончание глобального противостояния сверхдержав, на всем протяжении которого помощь развитию

была подчинена идеологическим и геополитическим императивам и служила одним из важнейших инструментов борьбы за «третий мир», привело к ее деполитизации и десекьюритизации [подробнее см.: 1, с. 38—40]. Это, с одной стороны, обусловило резкое сокращение объемов помощи, а с другой — позволило сконцентрироваться на задачах самого развития (яркий тому пример — концепция «человеческого развития», принятая ООН уже в 1990 г.) [19].

В Соединенных Штатах первая тенденция была особенно заметна. Если в 1989—1997 гг. доля официальной помощи развитию (ОПР) крупнейших доноров в их совокупном ВВП снизилась с 0,35 до 0,22%, то в США снижение было наибольшим (с 0,24 до 0,08%) [32, р. 289], в результате чего единственная сверхдержава впервые в истории временно уступила лидерство по абсолютным объемам ОПР Японии. Преобладание понижательного тренда, который изменил направление только в конце десятилетия, сопровождалось резким сокращением полномочий и штатной численности Агентства США по международному развитию (USAID). Например, ответственность за реализацию американских программ помощи странам Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР, запущенных в 1989 и 1992 гг. соответственно, была возложена на Госдепартамент, а USAID отвели лишь вспомогательную роль. Более того, в 2001 г., незадолго до терактов, внешнеполитическое ведомство взяло под контроль бюджетный счет Агентства. В итоге USAID лишилось многих сотрудников (за 1990-е гг. — 37%) [58, р. 33], свободы маневра в стратегическом планировании, возможностей влияния на Конгресс и иные ведомства, а также на других доноров и реципиентов международной помощи [5, р. 125]. По меткому выражению бывшего администратора USAID А. Натциоса, институциональный урон Агентству был нанесен «каникулами от истории» — «отсутствием четкой внешней угрозы интересам Запада, устранению которой могла бы содействовать иностранная помощь» [30, р. 132].

Что касается второй тенденции — концентрации усилий доноров на проблемах «человеческого развития», то США также шли в ногу со временем — основной акцент американских программ помощи в тот период был направлен на борьбу с бедностью и укрепление демократических институтов. Кульминацией указанной тенденции стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 2000 г. (при самом активном участии США) Декларации тысячелетия, в которой были закреплены привязанные к конкретным срокам (2015 г.) и поддающиеся оценке цели и показатели в области борьбы с бедностью, голодом, болезнями, неграмотностью, ухудшением состояния окружающей среды и дискриминацией в отношении женщин [3]. Тогда, на рубеже тысячелетий, многим казалось, что это событие

знаменует собой начало новой эры в сфере СМР, а ее отличительной чертой станет «свобода от нужды». Однако теракты 11 сентября 2001 г., осуществленные «Аль-Каидой», которая на протяжении многих лет действовала на территории одного из беднейших государств планеты — Афганистана, пользуясь покровительством со стороны режима талибов, смешали все планы.

Атаки на символы экономической и военной мощи Америки — Всемирный торговый центр и Пентагон — продемонстрировали уязвимость единственной сверхдержавы и подвели черту под «каникулами от истории». В условиях утраты драгоценной «свободы от страха», обретенной после окончания «холодной войны», представители крайне консервативного крыла Республиканской партии получили легитимные основания для секьюритизации проблем, ранее принадлежавших к «низкой политике» — присвоения им высокого статуса угроз безопасности. В их число вошло и оказание помощи развивающимся странам.

13 марта 2002 г. на сессии Межамериканского банка развития Дж. Буш-мл. объявил об учреждении Счета на преодоление вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Account — МСА) — новой инициативы, нацеленной на борьбу с бедностью. Президент дал ей следующее обоснование: «Мы стремимся к обеспечению процветания и созданию новых возможностей, потому что это правильно [с моральной точки зрения. — *В.Б.*] и потому что это помогает нам бороться с терроризмом...» [9]. Несколько дней спустя глава Белого дома повторил эту мысль на Международной конференции ООН по финансированию развития в Монтеррее, объясняя свое решение удвоить объемы базовой американской помощи к 2006 г. и повысить ее эффективность [35].

Идеи, озвученные Дж. Бушем-мл., были закреплены в «Стратегии национальной безопасности США» (СНБ США) 2002 г. В преамбуле к данному документу, 2 из 9 разделов которого были посвящены непосредственно проблемам развития, в частности, сказано: «События 11 сентября 2001 г. научили нас тому, что слабые государства, такие как Афганистан, могут представлять настолько же большую угрозу нашим национальным интересам, как и сильные государства. Нищета превращает бедных людей в террористов и убийц, однако нищета, слабость государственных институтов и коррупция могут сделать слабые государства уязвимыми для действий террористических сетей и наркокартелей на их территории» [27].

Перевод «слабых государств» в разряд главных угроз ознаменовал собой радикальный разрыв с преобладавшим в США на протяжении 1990-х гг. подходом. За редкими исключениями американский политический истеблишмент, в отличие от правительств других стран-доноров, относил «слабые» и «гибнущие» государства к пе-

риферийным проблемам национальной безопасности, ради решения которых не стоило рисковать ни жизнями, ни финансовыми ресурсами¹. Однако продолжать мыслить и действовать в подобном ключе после терактов 11 сентября 2001 г. было нельзя, поэтому неуправляемые и плохо управляемые территории в государствах бывшего «третьего мира» Вашингтон стал воспринимать не только как источники угроз «безопасности человека» в этих странах, но и как «инкубаторы» для зарождения и развития более масштабных, транснациональных вызовов: терроризма, политического насилия, гражданских войн, организованной преступности, торговли наркотиками, инфекционных заболеваний, экологических катастроф и т.п. [31, р. 1]. Осознание того, что угроза может таиться как в концентрации государственной мощи, так и в ее отсутствии, а безопасность США напрямую зависит от политической стабильности и уровня социально-экономического и институционального развития в беднейших странах планеты, требовало перестройки всей внешнеполитической стратегии и среди прочего — изменения отношения к СМР как особой форме деятельности государства на международной арене.

В СНБ США 2002 г. впервые содействие развитию было провозглашено важнейшим компонентом стратегии национальной безопасности, третьей «опорой» (pillar) наряду с дипломатией и обороной: «Содействие развитию подкрепляет усилия, предпринимаемые в сферах дипломатии и обороны, снижая долгосрочные угрозы национальной безопасности [США. — В.Б.] посредством оказания помощи строительству стабильных, благополучных и мирных государств». Доктринальный акцент на «3D» (development, diplomacy, defense — содействие развитию, дипломатия, оборона) нашел отражение также в документе USAID «Иностранная помощь на службе национальных интересов» (2002) [31] и Национальной стратегии США по борьбе с терроризмом (2003). Одним из ключевых компонентов последней было названо «устранение фундаментальных причин, которые террористы стремятся использовать в своих целях» [29].

Акцент внешней политики Соединенных Штатов на государственном строительстве и миростроительстве в «слабых государствах» обозначился еще более ярко после вторжения в Ирак. США увидели воочию, как внешнее вмешательство может превратить стабильное государство в дисфункциональное. Крах правопорядка и систем жизнеобеспечения, возникновение масштабного повстанческого движения — к такому развитию событий ни Пентагон, ни гражданские ведомства оказались совершенно не готовы. В этих

¹ Подробнее о проблематике «слабых государств» см.: [4].

условиях решение проблем восстановления и стабилизации обстановки в постконфликтных странах и предотвращения эскалации насилия в «слабых государствах» стало для Белого дома задачей № 1.

Уже в январе 2004 г. USAID подготовило доклад «Иностранная помощь США: навстречу вызовам XXI века», в основу которого была положена идея о том, что в современном мире «иностранная помощь США не может оказываться исключительно в гуманитарных и девелопменталистских целях». «Для того чтобы запустить процесс устойчивого экономического и социального развития, необходимо устранить нестабильность и небезопасность, причиной которых являются терроризм, транснациональная преступность, гибнущие государства и глобальные инфекционные заболевания», — сказано в документе. В соответствии с генеральной идеей в докладе были обозначены пять ключевых целей оказания помощи: 1) поддержка трансформационного развития; 2) укрепление «нестабильных государств» (fragile states); 3) гуманитарная помощь; 4) помощь в реализации геостратегических интересов США; 5) борьба с глобальными инфекционными заболеваниями [45, р. 5]². Впервые выделив «нестабильные государства» в отдельную категорию реципиентов, USAID признало необходимость разработки особого подхода к предоставлению им помощи. Главной задачей политики США в таких странах было провозглашено «укрепление властных институтов, базового управления, стабильности и безопасности, что заложило бы фундамент для развития» [45, р. 13].

В январе 2005 г., специально к началу второго президентского срока Дж. Буша-мл., USAID опубликовало стратегический документ, посвященный непосредственно проблеме «нестабильных государств», решение которой Агентство провозгласило своей наиболее приоритетной и сложной задачей [42]. Одним из отличий этого документа от доклада 2004 г. было обоснование переключения внимания на данную проблему. Так, наряду с отсылками к терактам 9/11 и восприятием «нестабильности» как угрозы безопасности стран-доноров и международной системе в целом был обозначен интерес США в преодолении бедности, а «нестабильность» объявлена главным препятствием на пути перехода к устойчивому развитию и реализации Декларации тысячелетия, принятой ООН.

Еще одной важнейшей инновацией была попытка дать определение «нестабильных государств». USAID использовало данный термин в отношении широкого спектра «гибнущих», «несостоявшихся» и постконфликтных стран. При этом составители стратегии,

² Для каждой из этих целей должны были быть установлены критерии «перехода» (graduation) и идентифицированы конкретные задачи, решение которых позволяло прекратить оказывать помощь в той или иной области и переориентировать средства на выполнение других задач.

сделав оговорку, что понять направление и динамику перемещения государства по «шкале стабильности» важнее, чем классифицировать его как «несостоявшееся», разделили «нестабильные государства» на «уязвимые» и «охваченные кризисом».

Уязвимыми были названы те страны, которые «не способны или не желают обеспечить безопасность и базовые услуги для значительной части населения и легитимность правительства в которых ставится под сомнение». В эту категорию попали «гибнущие» и «восстанавливающиеся после кризиса» государства. «Охваченными кризисом» авторы стратегии называли страны, в которых «центральное правительство либо не осуществляет эффективного контроля над территорией, либо неспособно или не желает обеспечить предоставление жизненно важных услуг на значительной части своей территории, где легитимность правительства слаба или отсутствует вовсе и где вооруженный конфликт уже имеет место или вероятность его возникновения высока» [42, р. 1].

Главными целями стратегии USAID были провозглашены обращение вспять деструктивных процессов в «нестабильных государствах» и оказание им помощи до момента их перехода к «трансформационному развитию». В качестве приоритетных направлений деятельности Агентства авторы документа определили: 1) укрепление стабильности и вовлечение всех участников конфликта в процесс миростроительства и восстановления; 2) укрепление безопасности (демобилизация, защита и реинтеграция бывших комбатантов, обеспечение правопорядка на местах, гражданский контроль над военными службами); 3) поощрение реформ с помощью укрепления гражданского общества; 4) развитие институционального потенциала. Программы содействия развитию «нестабильных государств» должны были основываться на следующих принципах: 1) стратегически мотивированное, избирательное вовлечение (тщательный отбор реципиентов по двум критериям — стратегическое значение страны и приверженность правительства реформам); 2) сосредоточение на источниках «нестабильности» государства; 3) сочетание долгосрочных структурных реформ и проектов, рассчитанных на быструю отдачу; 4) формулирование целей с учетом странового контекста [42, р. 5—6].

Идея «смычки» развития с безопасностью³ и фокус на государственном строительстве сохранялись и после смещения акцента во внешней политике США с войны с терроризмом на демократизацию, что было обозначено Дж. Бушем-мл. во второй инаугурационной речи в январе 2005 г. [8]. Продвижение демократии, ставшее одним из ключевых направлений содействия развитию еще в 1990-е гг.

³ Подробнее о «смычке» безопасности и развития (security-development nexus) см.: [1].

в рамках концепции «благого управления», также подверглось секьюритизации и воспринималось теперь в первую очередь как компонент стратегии национальной безопасности США.

Тема борьбы с дисфункциональностью «слабых государств» легла в основу Президентской директивы по вопросам национальной безопасности NSPD-44 [26]. В ней была отмечена заинтересованность Вашингтона «в укреплении и реконструкции стран или регионов, в особенности тех, которые подвергаются риску эскалации насилия, охвачены конфликтом или восстанавливаются после него, и в оказании помощи в построении мира, демократии и рыночной экономики», а также была поставлена задача «предвидеть и предотвращать несостоятельность государства» [26].

Подобное восприятие требовало дальнейшего развития концепции «3D». Инициативу в данном вопросе решила взять на себя госсекретарь К. Райс, выступившая в январе 2006 г. с двумя программными речами — в университете Джона Хопкинса и Госдепартаменте. В первой речи она, в частности, подчеркнула: «Фундаментальная природа режимов сегодня имеет большее значение, чем распределение мощи на международной арене. В современном мире невозможно провести четкое разграничение между интересами национальной безопасности США, интересами развития и интересами защиты демократических идеалов» [38]. Глава американского внешнеполитического ведомства предложила идею «трансформационной дипломатии» — «дипломатии, которая стремится изменить мир». Целью ее должно быть «сотрудничество с многочисленными партнерами США по всему миру в строительстве и укреплении демократических, хорошо управляемых государств, которые будут удовлетворять потребности своих граждан и вести себя ответственно на международной арене» [38]. Главный акцент американской внешнеполитической стратегии, по мнению К. Райс, следовало сделать на «ключевых *точках соприкосновения* дипломатии, демократизации, экономического восстановления и военной безопасности» (курсив наш. — В.Б.) [38]. Выступая в Госдепартаменте, К. Райс обозначила место иностранной помощи в «трансформационной дипломатии», назвав ее «ключевым компонентом повышения возможностей развивающихся стран по обеспечению безопасности, укреплению демократии, увеличению объемов торговли и инвестиций, улучшению условий жизни их граждан <...> и предотвращению появления в будущем новых несостоявшихся государств, подобных Афганистану» [37].

Идеи, озвученные главой внешнеполитического ведомства, были закреплены в тексте новой «Стратегии национальной безопасности США», в которой распространение демократии было провозглашено «самым эффективным долгосрочным инструментом укрепления

международной стабильности, снижения уровня региональных конфликтов, борьбы с терроризмом и экстремизмом, распространения зоны мира и процветания» [28, р. 3]. Государственное строительство и продвижение демократии, по сути, становились синонимами.

Парадигмальный сдвиг администрации Дж. Буша-мл. и гражданских ведомств, ответственных за развитие и дипломатию, в сторону секьюритизации помощи дополнялся «девелопментализацией» стратегии Министерства обороны США. Пентагон полностью переосмыслил цели и задачи своей деятельности и роль, которую должен играть в ней невоенный компонент. Вооруженные силы Соединенных Штатов оказывали гуманитарную помощь и до 2001 г., однако после 11 сентября ее роль в военной стратегии многократно возросла. Осознание командованием американских ВС важности удовлетворения гуманитарных потребностей, с одной стороны, было реакцией на изменение характера угроз в XXI в., столь очевидно продемонстрированное терактами, а с другой, как справедливо отмечал С. Патрик⁴, стало «следствием провала попыток Пентагона спланировать свои действия в Ираке после победы и справиться с возникшим там хаосом, который заставил руководство ведомства забыть о своем негативном отношении к национальному строительству» [34, р. 3].

Уже в начале 2004 г. в связи с ростом повстанческого движения в Ираке Научный комитет Министерства обороны США запустил исследование деятельности Пентагона на предконфликтной и постконфликтной стадиях [50]. На основе представленных советом рекомендаций была подготовлена директива Министерства обороны № 3000.05, подписанная в ноябре 2005 г. главой ведомства Д. Рамсфелдом. Согласно данному документу, действия американских военных по стабилизации обстановки, обеспечению безопасности и перехода к мирному развитию, демократии и восстановлению (Stability, Security, Transition and Reconstruction Operations — SSTR) были провозглашены «ключевым типом операций <...>, которым должен быть отдан приоритет по сравнению с боевыми действиями» [49]. Краткосрочными целями операций типа SSTR Пентагон объявил «обеспечение безопасности, восстановление систем жизнеобеспечения и удовлетворение базовых гуманитарных потребностей местного населения», долгосрочными — «содействие развитию местного потенциала в области предоставления базовых услуг, обеспечения эффективного функционирования рыночной экономики, установления верховенства закона, укрепле-

⁴ Стюарт Патрик — директор проекта «Слабые государства и национальная безопасность США» в Вашингтонском Центре глобального развития; в 2002—2005 гг. — сотрудник отдела политического планирования в Госдепартаменте.

ния институтов демократии и гражданского общества» [49]. Другими словами, Министерство обороны США выдало военнослужащим мандат на осуществление деятельности, прежде находившейся в ведении гражданских акторов, ответственных за предоставление гуманитарной помощи и, самое главное, помощи развитию. Признавая, что многие задачи по своей природе больше подходили для выполнения гражданскими лицами, составители директивы подчеркивали невозможность подобного разграничения компетенций в обстановке повышенной опасности или в местах, где гражданский потенциал пока не сформирован.

Наиболее полно военно-стратегическая важность операций гуманитарного характера и государственного строительства была обоснована в Полевых уставах Сухопутных войск США 3-24 (Противоповстанческие операции) 2007 г. [48] и 3-07 (Операции по стабилизации обстановки) 2008 г. [47]. Так, Полевой устав 3-24 содержал призывы интегрировать безопасность, экономическое развитие и укрепление институционального потенциала в противодействии повстанческой активности, а также обоснование важности «мягкой силы» — «завоевания умов и сердец» местного населения. Эту задачу, согласно документу, следовало решать путем обеспечения защиты от устрашения со стороны повстанцев, от насилия и преступности; удовлетворения экономических нужд; налаживания жизнеобеспечения (водо- и электроснабжения, санитарии, здравоохранения); устойчивого развития ключевых социальных и культурных институтов; решения других задач, способствующих повышению качества жизни населения. Противоповстанческие операции, по словам ведущего теоретика в данной области Д. Килкуллена, становились «вооруженной социальной работой» [47, р. 299], а деньги — оружием [47, р. 49]⁵.

* * *

Вызванные к жизни терактами 11 сентября 2001 г. изменения в целевых установках и принципах оказания помощи развивающимся странам весьма ощутимо повлияли на процесс реализации политики США в сфере СМР на практике. В первую очередь это коснулось **общих объемов и географического распределения потоков американской ОПР.**

За первые 4 года с момента терактов совокупный объем помощи, выделяемой Комитетом содействия развитию ОЭСР, вырос более чем в 1,5 раза: с 79,72 до 122,28 млрд долл. Увеличение объемов ОПР в тот период демонстрировали все без исключения крупнейшие доноры, но США вновь стали абсолютным рекордсменом (за 2002—

⁵ Money as a weapons system — MAAWS.

2005 г. — с 11,2 до 27,6 млрд долл.). При этом, как отмечают американские исследователи Р.К. Флек и С. Килби [13, р. 195], простого сравнения объемов ассигнований недостаточно, чтобы оценить истинный масштаб влияния «глобальной войны с терроризмом» на политику в области СМР. По мнению этих экспертов, нужно принять во внимание тот факт, что на протяжении почти полувека консервативные правительства в США значительно менее охотно тратили бюджетные средства на ОПР, нежели либеральные, и масштабные изменения в этой сфере, которые произошли при Дж. Буше-мл., стали первым исключением из правил, что делает их еще более показательными.

Увеличение объемов помощи происходило в первую очередь за счет выделения огромных средств на восстановление Афганистана и Ирака и решение других приоритетных задач в рамках «глобальной войны с терроризмом». В качестве одного из примеров программ, открытие которых стало прямым следствием терактов 11 сентября 2001 г., следует назвать инициативу Ближневосточного партнерства, запущенную сразу после публикации СНБ США 2002 г. и нацеленную на реализацию в регионе, ставшем для администрации Дж. Буша-мл. приоритетом № 1, следующих задач: укрепления гражданского общества и верховенства закона, поддержки женщин и молодежи, обеспечения доступа к образованию, проведения экономических реформ, расширения участия в политическом процессе. Программа была отдана в ведение Бюро по делам Ближнего Востока, а директором ее стала дочь вице-президента Р. Чейни — Элизабет. За 2002—2008 гг. в рамках данной инициативы с использованием Фонда экономической поддержки было реализовано более 600 проектов в 17 странах на сумму около 530 млн долл. [44].

Большое влияние на объемы ОПР оказывало также выполнение США обязательств в рамках двух инновационных инициатив, объявленных Дж. Бушем-мл. в 2002 и 2003 гг. соответственно — Счета на преодоление вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Account — MCA) и Президентского чрезвычайного плана по борьбе со СПИДом (President's Emergency Plan for AIDS Response — PEPFAR).

Счет MCA в размере 5 млрд долл. был создан в целях поддержки экономического роста и борьбы с бедностью в тех развивающихся странах, которые добились наибольших успехов в обеспечении «благотворного управления», развитии здравоохранения и образования, а также поощрении предпринимательской деятельности (в общей сложности политику претендента на финансовую помощь оценивали по 17 различным критериям). Заявки на получение грантов должно было составлять правительство страны-реципиента, которое брало на себя полную ответственность за управление средствами, выделяемыми через MCA. Для распределения средств Счета

в 2004 г. в США было официально создано новое независимое агентство по оказанию помощи — Корпорация по преодолению вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Corporation — МСС), возглавляемая советом директоров, в который входили госсекретарь, министр финансов, администратор USAID, генеральный директор Корпорации и четыре представителя общественности, назначаемые администрацией и утверждаемые Сенатом.

Подобная идея поощрения «отличников», казалось бы, не имела прямого отношения к «глобальной войне с терроризмом» и была призвана решать наиболее традиционную задачу — содействовать экономическому росту. Некоторые эксперты даже говорили о том, что МСА не вписывается в повестку дня, связанную с «нестабильными государствами», поскольку «не затрагивает напрямую те страны, которые представляют наибольшую угрозу национальной безопасности США» [12, р. 139]. Однако сам факт объявления данной инициативы вскоре после терактов 11 сентября наводил на мысль о наличии определенной взаимосвязи. Соединенные Штаты давали тем странам, которые не предпринимали достаточных усилий в области «благотворного управления» и поощрения экономического роста, финансовый стимул к тому, чтобы добиваться прогресса в этих областях, а «отличникам» — возможность продолжать показывать высокие результаты. В обоих случаях речь шла о содействии устранению «фундаментальных причин экстремизма» [16, р. 342].

Что касается плана PEPFAR, объявленного Дж. Бушем-мл. в Обращении к Конгрессу в январе 2003 г., то он был еще более амбициозным. Президент предложил законодателям выделить 15 млрд долл. на 5 лет на борьбу с ВИЧ/СПИД, а в июне 2007 г. выступил с инициативой удвоить финансирование программы и довести его до 30 млрд долл. на 5 лет.

Средства, выделяемые в рамках МСА и PEPFAR, полностью подходили под определение «официальная помощь развитию» и учитывались КСР ОЭСР, в результате чего структура ОПР США стала еще более диверсифицированной, а доля двусторонней помощи еще больше возросла.

Увеличение объемов ОПР происходило далеко не равномерно с точки зрения распределения по странам и регионам. В основе подобной избирательности лежали, безусловно, соображения национальной безопасности: большую часть потоков помощи США направляли в те страны, которые находились «на передовой» войны с терроризмом: Афганистан, Ирак и Пакистан, причем основную массу средств им выделяли посредством процедуры дополнительных ассигнований.

Так, в 2002—2003 гг. (до начала процесса реконструкции Ирака и его превращения в реципиента № 1) объемы помощи стратегически важным странам на Ближнем Востоке (Израилю, Египту, Иордании, Палестинской автономии, Ираку, Турции), Афганистану и его соседям (Пакистану, Узбекистану, Киргизии) практически были равны объемам помощи всему остальному миру. Еще больший дисбаланс возник после начала процесса реконструкции Ирака: в 2004—2005 гг. на Ирак и Афганистан приходилось почти 50% всех средств ОПР, выделяемых США по двусторонним каналам (в 2005 г. Ирак получил более 30% всех средств — 10,2 млрд долл., что стало крупнейшим двусторонним траншем в истории, Афганистан — 1,6 млрд долл.). В 2006—2008 гг. доля Ирака и Афганистана снизилась почти вдвое, и к концу правления Дж. Буша-мл. первая десятка реципиентов выглядела следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Страны — основные получатели экономической помощи США в 2009 фискальном году (по объему выделенных средств) [51]

Страна	Экономическая помощь, млн долл.	Доля от всей двусторонней экономической помощи, %
Афганистан	3046	8,9
Ирак	2253	6,6
Пакистан	1354	3,9
Судан	1174	3,4
Палестинская автономия	1039	3
Эфиопия	939	2,76
Кения	917	2,69
Колумбия	839	2,4
Грузия	609	1,8
Иордания	578	1,7

Если исключить Афганистан и Ирак как театры военных действий, то наиболее характерным примером изменения критериев предоставления помощи стал, пожалуй, Пакистан. Как известно, после проведения им ядерных испытаний в мае 1998 г. и военного переворота в 1999 г., в результате которого было свергнуто демократически избранное правительство Н. Шарифа, США полностью приостановили любую помощь Пакистану, за исключением помощи

в размещении беженцев и борьбе с распространением наркотиков. Однако после того как Исламабад стал ключевым союзником Вашингтона в войне с терроризмом, поддержав силы коалиции при проведении военной операции в Афганистане и пообещав бороться с экстремизмом внутри страны, все изменилось. В общей сложности в 2002—2008 гг. США перечислили Пакистану около 12 млрд долл., из которых 75% приходилось на военную помощь и лишь 10% — на помощь развитию и гуманитарную помощь [21]. Проекты в области развития были направлены на борьбу с бедностью, расширение доступа населения к образованию и здравоохранению, но, по признанию представителей самой администрации Дж. Буша-мл., имели целью борьбу с экстремизмом [21].

Вместе с тем поощрение союзников в борьбе с терроризмом сопровождалось маргинализацией стран, не имевших особого геополитического значения. Так, в 2004 фискальном году Афганистан, Иордания, Пакистан и Турция получили от США 4,7 млрд долл. — в 5 раз больше, чем вся Африка южнее Сахары (966,3 млн долл.). Причина этого была проста: увеличение расходов на ведение войн в Афганистане и Ираке автоматически влекло за собой сужение пула доступных средств на оказание помощи другим регионам.

В этой связи крайне любопытными представляются результаты анализа страновой структуры американской ОПР, выделенной по каналам USAID за период 1998—2005 гг. Анализ был проведен сотрудниками вашингтонского Центра глобального развития Т. Моссом, Д. Рудманом и С. Стэндли в 2005 г. Они подсчитали, что общее увеличение объемов помощи странам из первой десятки «любимчиков» составило 11 млрд долл., в то время как рост совокупных базовых объемов — лишь 8 млрд долл. Снижение ОПР, оказываемой реципиентам из последней десятки «сирот», за тот же период составило почти 4 млрд долл. Это позволило авторам анализа сделать вывод о том, что по меньшей мере треть новых средств, перечисляемых «любимчикам», были результатом перераспределения за счет снижения помощи «сиротам» [25, р. 6].

При этом США делали ярко выраженную ставку на доведение ОПР до реципиентов по двусторонним каналам. Об этом свидетельствовали и появление новых программ (МСА, PEPFAR), и формирование Белым домом повестки дня по проблемам «нестабильных государств» автономно, без учета действий других доноров на данном направлении. Долгое время неудобных компромиссов между безопасностью и развитием удавалось избегать. При общем увеличении объемов ОПР администрация могла позволить себе поощрять Пакистан, Иорданию и других союзников в борьбе с терроризмом даже при выполнении программ PEPFAR и МСА. Более того, нет никаких оснований полагать, что по меньшей мере

до 2005 г. базовые объемы американской помощи как-то пострадали от новых стратегических приоритетов [25]. Однако рост дефицита бюджета и обострение дискуссий в США по проблеме сокращения госрасходов внесли свои коррективы. Так, бюджет на фискальный 2008 год предусматривал снижение объемов ОПР на 31% и увеличение на 27% средств управляемого Госдепартаментом Фонда экономической поддержки, предназначенного для оказания помощи стратегически важным странам. Стоит отметить, что данные средства можно было использовать более свободно, не оглашая общественности детали конкретных программ (как, например, в Пакистане) и не боясь обвинений в нецелевом расходовании [33, p. 16].

* * *

Все перечисленные изменения, несомненно, отражали общее смещение акцентов в концептуально-идеологических подходах к СМР. Однако еще более важные трансформации произошли **в сфере распределения полномочий и ресурсов между «большой тройкой» ведомств**, ответственных за реализацию стратегию «3D», — Госдепартаментом (дипломатия), USAID (содействие развитию) и Пентагоном (оборона).

Рассмотрим в первую очередь институциональные изменения, коснувшиеся гражданских ведомств — **Госдепартамента** и **USAID**. Внедрение интегрированного подхода к оказанию помощи началось с подготовки Агентством и Госдепартаментом первого совместного стратегического плана на фискальные 2004—2009 годы, основанного на идее о том, что достижение общей цели — построения «более безопасного» и «более благополучного мира» — требует полной интеграции внешнеполитических программ и программ помощи развитию [46]. Контролировать выполнение данного плана должны были две новые межведомственные структуры — Политический совет и Совет по управлению.

Существенное усложнение задач, стоявших перед американским правительством в условиях «глобальной войны с терроризмом» и необходимости стабилизации обстановки в Афганистане и Ираке, потребовало внесения корректив в организацию деятельности Госдепартамента и укрепления гражданско-военного сотрудничества. Хронологически первым значимым шагом в данном направлении стало создание в августе 2004 г. нового *Бюро координатора по проблемам постконфликтного восстановления и стабилизации обстановки* (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization — S/CRS). По мнению С. Патрика, появление данной структуры стало результатом уникального сочетания трех факторов, необходимых для внедрения любой институциональной инновации: 1) явного

провала предшествовавшей политики — полного отсутствия планов послевоенного урегулирования в Ираке; 2) наличия альтернативы в виде тех концептуальных разработок экспертов, которые на основе анализа опыта гуманитарных интервенций и миротворческих операций в 1990-е гг. призывали США к созданию постоянно действующего потенциала кризисного реагирования; 3) активности политических лидеров высокого ранга, готовых содействовать продвижению альтернативных подходов, — председателя комитета Сената по международным делам Р. Лугара и следующего по старшинству члена комитета Дж. Байдена [33, р. 5—6]. По их инициативе в Конгресс был внесен законопроект, содержащий три нововведения: 1) учреждение Бюро по проблемам постконфликтного восстановления и стабилизации обстановки при Госдепартаменте и предоставление ему необходимого финансирования; 2) создание сил быстрого реагирования (Emergency Response Readiness Force); 3) формирование пополняемого фонда в целях использования его средств в чрезвычайных ситуациях.

Активность Конгресса побудила администрацию к действиям. Уже в начале 2004 г. в Совете национальной безопасности США начал циркулировать проект создания Бюро S/CRS в структуре Госдепартамента. Однако из-за межведомственной борьбы полномочия нового органа были определены только в декабре 2005 г. в уже упомянутой нами президентской директиве NSPD-44. Формально за этим структурным подразделением была закреплена руководящая роль координатора межведомственных усилий в области планирования, подготовки и осуществления постконфликтных операций. Вместе с тем на практике Бюро не смогло полноценно выполнять свою миссию, в первую очередь из-за сопротивления бюрократии в самом Госдепартаменте и других ведомствах — Пентагоне и USAID. Более того, оно приняло стратегическое решение не участвовать в двух крупнейших постконфликтных операциях (в Афганистане и Ираке) и сосредоточиться на укомплектовании штата и налаживании механизма работы, что лишило структуру необходимого доверия со стороны администрации. В итоге к началу 2007 г. Бюро создало только одну межведомственную страновую группу по проблемам реконструкции и стабилизации обстановки в Судане, которая, однако, не играла сколько-нибудь существенной роли. Большую часть времени ведомство занималось разработкой планов и моделей реагирования на чрезвычайные ситуации и предоставлением консалтинговых услуг своим региональным филиалам. Когда в 2006 г. в Вашингтоне сложилось единодушное мнение, что данная структура не оправдала ожиданий, ее глава (координатор) решил сосредоточиться на трех направлениях: укреплении гражданского потенциала, координации интегрированной стратегии и отправке специалистов для работы «в поле» [33, р. 7—8].

Институционально-организационные изменения происходили и в USAID. В 2003 г. было создано *Бюро управления конфликтами и смягчения их последствий* (Office of Conflict Management and Mitigation), в задачу которого входило предоставление рекомендаций миссиям USAID по устранению причин и последствий вооруженных конфликтов с помощью программ развития. В 2004 г. в USAID также появились сотрудники нового типа — «специалисты в области кризисного реагирования, стабилизации и управления», которые занимались проблемами оказания помощи «слабым государствам». После специального курса подготовки, сфокусированного на изучении постконфликтной стадии развития, этих сотрудников отправляли в наиболее «проблемные» страны, такие как Афганистан и Судан.

Кроме того, в 2004 г. Агентством был создан специальный *Совет по проблемам «нестабильных государств»*, в который вошли высшие должностные лица из всех бюро. Совет должен был играть координирующую роль, осуществлять мониторинг процессов в «нестабильных государствах» и разрабатывать разнообразные инструкции по оптимизации работы Агентства на данном направлении. Осознав необходимость создания системы раннего оповещения, Бюро управления конфликтами и смягчении их последствий в рамках содействия Совету в апреле 2005 г. разработало специальную Рамочную стратегию оценки конфликтов (Conflict Assessment Framework) в целях установления источников «нестабильности государства» [41]. Наконец, в 2006 г. Агентство начало составлять собственный список «нестабильных государств».

USAID, как и Госдепартамент, также стремилось усовершенствовать механизмы взаимодействия с Министерством обороны. С этой целью в 2005 г. в Агентстве были созданы специальный *Совет по военной политике* (Military Policy Board — MPB), а также *Бюро военных дел* (Office of Military Affairs — OMA). Последнее должно было координировать процесс планирования и разработки стратегии в области оказания гуманитарной помощи с Госдепартаментом, Пентагоном и другими ведомствами, вовлеченными в «глобальную войну с терроризмом». В обязанности Бюро также входило прикрепление сотрудников USAID к пяти Военным командованиям для оказания помощи в решении задач развития (Пентагон, в свою очередь, прикреплял сотрудников к USAID). Отметим, что ни одно агентство по международному развитию в мире не имело специального бюро, которое бы обладало столь широкими полномочиями в сфере обеспечения взаимодействия военных профессионалов и девелопменталистов.

Наиболее значимые институциональные изменения в гражданских ведомствах произошли в результате воплощения идеи «транс-

формационной дипломатии», озвученной К. Райс в январе 2006 г. Госсекретарь предложила смелый план реструктуризации архитектуры помощи, призванный устранить фрагментацию управления, начавшуюся еще в конце 1990-х гг. и усилившуюся после событий 11 сентября ввиду того, что в первые годы после терактов практически любая программа в данной сфере могла получить поддержку в Конгрессе при условии, что была представлена как проект, нацеленный на борьбу с терроризмом. Побочным результатом этого стало возникновение чрезвычайно неповоротливой, запутанной системы с множеством счетов, программ и ответственных структур. Для того чтобы покончить с этим хаосом, К. Райс предложила провести масштабную реформу и обновить Закон об иностранной помощи 1961 г. Однако когда консультации с Конгрессом показали нереалистичность подобных планов, госсекретарь приняла решение провести реформы в пределах полномочий, предусмотренных данным законом.

В Госдепартаменте в 2006 г. было создано новое *Бюро по делам иностранной помощи* во главе с директором, который имел статус помощника госсекретаря и одновременно осуществлял функции администратора USAID. Он нес ответственность за разработку общей для Госдепартамента и USAID стратегии СМР, пятилетних стратегических и годовых страновых планов; координацию процесса предоставления ОПП с другими правительственными агентствами, включая МСС и Бюро координатора программы PEPFAR. Кроме того, с целью «привязать» ОПП к внешнеполитическим задачам первый директор Бюро Р. Тобиаш разработал специальную Рамочную стратегию, развивавшую тот матричный подход, который был предложен еще в докладе USAID 2004 г., а также соответствующую процедуру выделения бюджетных средств. Рамочную стратегию использовали при составлении бюджетов на фискальные 2008 и 2009 годы.

Учреждение поста директора по делам иностранной помощи было воспринято в экспертном сообществе неоднозначно. Представители Белого дома заявляли, что реформа существенно повысила статус администратора USAID и стала значимым шагом на пути столь необходимой централизации фрагментированной системы. Однако большинство экспертов видели в этом свидетельство дальнейшей политизации американской ОПП. Они указывали на то, что стратегия в области СМР определяется геополитическими соображениями, приводя в пример распределение средств в рамках Фонда экономической поддержки, и опасались усиления этого тренда вследствие интеграции более слабой структуры — USAID — в более сильную — Госдепартамент [23; 33].

Существенный доктринальный сдвиг, произошедший в осмыслении Министерством обороны своей миссии, потребовал организационных изменений и в **Пентагоне**. В частности, в 2005 г. был создан Директорат, ответственный за проведение операций по стабилизации обстановки и выполнение широкого спектра функций в сфере оказания гражданской помощи на всех стадиях конфликта. Новую структуру возглавил заместитель помощника министра обороны по разработке стратегии межведомственного взаимодействия и развития возможностей МО США в проведении операций по стабилизации обстановки, который должен был контролировать соблюдение директивы 3000.05. Кроме того, было учреждено *Бюро обеспечения поддержки восстановительных мероприятий* (Defense Reconstruction Support Office), ответственное за организацию работы «в поле», а к каждому региональному командованию был прикреплен командующий операциями по поддержанию стабильности.

При этом, как отмечал С. Патрик, вопросы соотношения компетенций военные не прорабатывали. Де-юре президентская директива NSPD-44 предоставляла Бюро S/CRS полномочия по координации деятельности всех соответствующих американских ведомств, включая Министерство обороны. Однако никакой ссылки на этот документ в директиве 3000.05 не было, за исключением декларативного заявления о том, что Пентагон будет поддерживать проведение постконфликтных операций Госдепартаментом и другими гражданскими агентствами «при необходимости».

Стоит отметить, что институциональные изменения в структуре Пентагона формально были произведены в годы правления второй администрации Дж. Буша-мл., но на практике расширение мандата деятельности военных произошло уже в начале «глобальной войны с терроризмом», в Афганистане и Ираке.

Одним из первых инновационных механизмов гражданско-военного сотрудничества стали так называемые *Команды по восстановлению провинций* — КВП (Provincial Reconstruction Teams — PRTs), созданные сначала в Афганистане (2002), а затем и в Ираке (2005).

Афганские КВП были сформированы силами коалиции в рамках операции «Несокрушимая свобода» на основе небольших (10—12 солдат) команд по оказанию гуманитарной помощи (Humanitarian Liaison Cells). Последние были организованы Пентагоном в 2002 г. сразу после свержения режима талибов и реализовывали небольшие проекты по укреплению доверия со стороны местного населения. В случае с КВП речь шла о добавлении к концепту «HLC» компонента безопасности и включения в команды представителей гражданских ведомств. Афганские КВП подчинялись Междуна-

родным силам содействия безопасности (ISAF), но руководили ими отдельные страны, определявшие их структуру и численность [53, р. 3].

Американские КВП в Афганистане представляли собой небольшие команды, сформированные из военных и гражданских специалистов. В их задачи входило обеспечение безопасности в удаленных регионах, разоружение повстанцев, обучение сил правопорядка, укрепление власти центрального правительства на местах, помощь в проведении выборов, а также облегчение процесса экономического восстановления путем реализации нацеленных на достижение быстрого эффекта проектов в сфере развития. Все эти действия должны были способствовать завоеванию «сердец и умов» местного населения. Впоследствии миссия афганских КВП стала включать укрепление местных структур управления и содействие развитию общин. Всего Соединенные Штаты создали в Афганистане 12 таких подразделений общей численностью 1055 человек [53, р. 3—11].

Белый дом изначально позиционировал КВП как структуры, в которых военные и гражданские специалисты будут действовать на паритетных началах, однако на деле все получилось иначе. Из 1055 человек лишь 34 были гражданскими служащими, а все расходы, связанные с деятельностью КВП, лежали на Пентагоне. Единственным источником финансирования была программа CERP, в рамках которой командир мог лично одобрять выделение средств (до 25 тыс. долл. на проект). Колоссальный дисбаланс в пользу военных усугублялся тем, что КВП были главным образом сфокусированы на обеспечении безопасности и уделяли крайне мало внимания проблемам институционального строительства. Девелопменталистская практика КВП в целом была неэффективной: в рассчитанных на быструю отдачу проектах часто не были учтены долговременные последствия тех или иных действий. Это приводило к тому, что нередко, если верить оценкам специальной межведомственной комиссии, «школы строили без учителей, а клиники — без докторов» [52, р. 10].

Что касается КВП в Ираке, то их создание в 2005 г. было обусловлено стремлением повысить эффективность программ обеспечения безопасности и укрепления институционального потенциала региональных и муниципальных властей. Американские КВП в Ираке, число которых к августу 2008 г. достигло 28 (общее количество КВП сил коалиции — 31), подразделялись на три типа: действовавшие на уровне администрации провинций (11); укомплектованные КВП — уКВП (embedded Provincial Reconstruction Teams — ePRTs), в состав которых входили боевые бригады (созданы в январе 2007 г. для поддержки противоповстанческих операций) и действовавшие

на уровне муниципальных правительств в провинциях Багдад, Анбар, Бабиль и Дийала (13); команды оказания поддержки провинциям (Provincial Support Teams — PSTs) (4) меньшей численности, которые не могли быть размещены в той или иной провинции по соображениям безопасности.

Иракские КВП по ряду параметров существенно отличались от афганских: они были созданы из PSTs, подчинявшихся Госдепартаменту и расквартированных в 15 из 18 мухафаз Ирака. Деятельность КВП и уКВП в Ираке координировали Госдепартамент и Пентагон, командование осуществляли посол США и командующий многонациональными силами. Все КВП состояли преимущественно из гражданских служащих, но ответственность за их безопасность, жизнеобеспечение и размещение несли американские солдаты и частные военные компании. Управление операциями осуществляло Бюро по делам провинций посольства США в Багдаде. В 2005—2007 гг. общая численность иракских КВП составляла 100—125 человек, однако после объявления Дж. Бушем-мл. в 2007 г. в ответ на эскалацию насилия в стране стратегии «Новый путь вперед» и создания уКВП увеличилась до 450 человек. Эти подразделения имели два источника финансирования — управляемый Госдепартаментом и USAID Фонд быстрого реагирования, призванный ускорить экономическое и социальное развитие иракских провинций и укрепить в них структуры гражданского общества, а также подотчетный Министерству иностранных дел США Фонд Совета по развитию и восстановлению провинций, финансировавший мелкие инфраструктурные проекты.

Изначально миссия КВП в Ираке состояла в «оказании помощи правительствам в провинциях в развитии устойчивых и подотчетных структур управления, обеспечении безопасности и верховенства закона, поощрении политического и экономического развития и обеспечении уровня управления в провинциях, необходимого для удовлетворения базовых потребностей населения» [5; 12]. Со временем мандат программы был расширен и включил 5 целей: укрепление позиций умеренных политических сил, поощрение примирения враждующих сторон, поддержку противоборствующих операций, обеспечение экономического роста и укрепление потенциала.

Несмотря на ряд отличий от афганских КВП, деятельность иракских команд характеризовалась теми же недостатками: нечеткостью мандатов, «перекосом» в сторону военных аспектов помощи, отсутствием единой межведомственной стратегии, несоответствием гражданского кадрового и ресурсного потенциала заявленным целям и задачам, плохим стратегическим управлением и крайне

небольшим спектром используемых методов оценки результативности предпринимаемых действий. По признанию специалистов, проблемы в Ираке носили еще более ярко выраженный характер: крайне опасная обстановка не позволяла гражданским специалистам КВП эффективно выполнять свои функции. Наконец, как и в Афганистане, КВП в Ираке делали акцент на проектах, которые должны были принести быстрые дивиденды и завоевать «умы и сердца» местного населения, порой в ущерб целям долгосрочного устойчивого развития и институционального строительства [54, р. 12—16].

Программа действий командиров в чрезвычайных ситуациях (Commander's Emergency Response Program — CERP) позволяла военным использовать финансовые средства для оказания гуманитарной помощи и проведения восстановительных мероприятий в местах размещения воинских подразделений, в том числе для строительства, ремонта и восстановления социальной и материальной инфраструктуры. Впервые CERP была апробирована в Ираке сразу после свержения режима С. Хусейна, а в январе 2004 г. начала действовать и на территории Афганистана.

По мнению большинства экспертов, программа была довольно успешной. Она позволяла военным командирам брать на себя инициативу в условиях крайне нестабильной обстановки, где завоевание политической поддержки местного населения имело ключевое значение, присутствие американских гражданских акторов могло быть лишь крайне ограниченным (по соображениям безопасности), а процедура выделения средств обычным путем через USAID — слишком долгой и сложной. Только в первые 3 месяца в рамках CERP в Багдаде было реализовано 11 000 различных проектов по ремонту вышедших из строя генераторов, уборке улиц, восстановлению тюрем и полицейских участков. К 2010 г., по различным оценкам, Министерство обороны потратило через данную программу 3,84 млрд долл. в Ираке и 2,64 млрд долл. в Афганистане [24].

Вместе с тем многие эксперты отмечали несовершенство CERP, указывая на высокую зависимость эффективности программы от инициативности командира и большую вероятность нецелевого распределения средств. Подобные оценки давали и представители официальных учреждений. Так, Управление общего учета при Конгрессе США отмечало, что «выбор проектов определяется тактическими соображениями — необходимостью получения поддержки местного населения, а сами проекты являются в первую очередь инструментами достижения целей безопасности США. CERP нацелена на решение краткосрочных, конъюнктурных задач, а не на закладывание основ подотчетных и стабильных структур управления» [53].

Увеличение роли Пентагона в сфере оказания невоенной помощи после терактов 11 сентября 2001 г., однако, не ограничивалось внедрением инновационных инструментов решения задач восстановления в странах, ставших театрами военных действий. Императивы «глобальной войны с терроризмом» потребовали распространения новых доктринальных принципов и на государства, расположенные вдали от вооруженных конфликтов, в рамках так называемых операций по созданию плацдарма (*shaping operations*). Главными целями такого рода кампаний, призванных предотвратить кризисы, требующие вмешательства со стороны США, были провозглашены укрепление контртеррористического потенциала правительств в «нестабильных государствах» и искоренение фундаментальных причин экстремизма и нестабильности.

Среди инициатив Пентагона, в основу которых были положены данные принципы, необходимо назвать программы, реализованные Многонациональными оперативными силами «Африканский Рог» — МОС-АР (*Combined Joint Task Force — Horn of Africa — CJTF-NOA*), Инициативой по борьбе с терроризмом в Восточной Африке — ИБТВА (*East Africa Counterterrorism Initiative — EACTI*), Транссахарским партнерством по противодействию терроризму (*Trans-Sahara Counterterrorism Partnership — TSCTP*), а также Африканским командованием (*AFRICOM*).

Многонациональные оперативные силы «Африканский Рог» были созданы в октябре 2002 г. в рамках операции «Несокрушимая свобода» для перехвата и ликвидации террористов, которые, как предполагали в Пентагоне, должны были бежать из Афганистана в другие страны региона, в первую очередь в Сомали. МОС-АР были размещены сначала на борту корабля «USS Mount Whitney» (LCC-20) у берегов Африки, а с 2003 г. передислоцированы на бывшую базу Французского иностранного легиона в Камп-Лемонье, Джибути. В группе были задействованы 1500 специалистов, включая солдат, морских пехотинцев, гражданских служащих, а также представителей стран-партнеров. Зоны ответственности МОС-АР включали Кению, Сомали, Эфиопию, Судан, Эритрею, Джибути и Сейшельские острова, «зоны интересов» — Йемен, Танзанию, Маврикий, Мадагаскар, Мозамбик, Бурунди, Руанду, Коморские острова, Демократическую Республику Конго и Уганду.

В 2002—2004 гг. группа строго выполняла свою изначальную миссию. Все ждали, что МОС-АР будут действовать непосредственно на территории Сомали, но сценарий массового «исхода» террористов из Афганистана не воплотился в жизнь. Однако регион

и без этого представлял собой источник угроз ввиду краха государства в Сомали и слабости институтов в соседних странах, где сохранялись «неуправляемые территории», в частности в Кении. В этой связи со временем акцент был перенесен на меры превентивного характера — оказание помощи и завоевание «умов и сердец» местного населения [7, р. 12—17]. Так, с сентября 2003 г. по март 2005 г. МОС-АР реализовали несколько сотен мелких гуманитарных и девеломенталистских проектов в 12 странах: было отремонтировано 33 школы, 8 клиник, 5 госпиталей, выкопано 11 колодцев, организовано 40 медицинских миссий [34, р. 9]. Несмотря на гуманитарную направленность, каждый проект имел и вполне определенную стратегическую цель, связанную с устранением «фундаментальных причин терроризма». Например, строительство школ в прибрежной Кении представляло собой часть усилий по завоеванию симпатий местных жителей в странах с преобладающим мусульманским населением.

Инициатива по борьбе с терроризмом в Восточной Африке, объявленная Дж. Бушем-мл. в 2003 г., имела целью укрепление контртеррористического потенциала в Кении, Уганде, Танзании, Джибути, Эритрее и Эфиопии и была призвана дополнять усилия МОС-АР. ИБТВА, за реализацию которой отвечали Пентагон, Госдепартамент и USAID, подразумевала широкий комплекс мер: военную подготовку специалистов по обеспечению безопасности и пограничного контроля; обучение методам борьбы с финансированием терроризма и «отмыванием» денег; укрепление сил правопорядка; создание совместных контртеррористических рабочих групп; образовательные программы для представителей маргинализированных общин; меры публичной дипломатии. Как мы видим, ряд мер полностью подпадал под определение «официальная помощь развитию».

Инициатива была рассчитана на несколько лет и имела бюджет в 100 млн долл. Как и другие контртеррористические проекты на африканском континенте, ИБТВА должна была служить примером эффективного межведомственного подхода к борьбе с терроризмом, однако на деле усилия снова были сконцентрированы на сфере безопасности (в общей сложности Пентагон потратил на эти программы 60 млн долл.), тогда как достижению более долгосрочных целей в области управления и развития уделяли достаточно мало внимания (на меры, связанные с «завоеванием умов и сердец» мусульманского населения было потрачено лишь 14 млн долл.) [22, р. 82].

Транссахарское партнерство по борьбе с терроризмом было создано в 2005 г. на основе Пансахельской инициативы (ПСИ) — проекта Госдепартамента по оказанию помощи Мали, Нигеру, Чаду и

Мавритании в осуществлении контртеррористической деятельности. ПСИ стартовала в 2003 г. и была рассчитана на два года; бюджет инициативы составлял 7,75 млн долл. Посчитав программу многообещающей, администрация приняла решение превратить ее в межведомственный проект (курируемый Пентагоном, Госдепартаментом и USAID), включить в нее дополнительные страны (Нигерию, Сенегал, Марокко, Тунис, Алжир), расширить финансирование (100 млн долл. в год на 7 лет из средств указанных ведомств) и изменить мандат.

Целью партнерства было провозглашено ослабление экстремистских организаций в Северной Африке и Сахеле посредством укрепления регионального контртеррористического потенциала, расширения сотрудничества между силами безопасности стран региона, продвижения демократического управления, дискредитации экстремистской идеологии и укрепления двусторонних военных связей с США. Большая часть бюджета программы была предназначена для оказания помощи развитию, включая усилия в области улучшения здравоохранения и образования (в первую очередь профессионально-технического), строительство центров в общинах, обеспечение прозрачности в управлении. На бумаге партнерство представляло собой пример интегрированного подхода к борьбе с терроризмом, учитывавшего экономические, социальные и политические источники нестабильности в регионе, однако на практике в реализации проекта, как и в случае с МОС-АР, доминировали военные соображения [34, р. 11].

Осмысление опыта трех контртеррористических инициатив и в первую очередь МОС-АР заставило Пентагон полностью реорганизовать свою деятельность на африканском континенте. Речь идет о создании *Африканского командования* осенью 2007 г., которое стало полноценно функционировать в октябре 2008 г. и объединило в себе функции, ранее распределенные между Центральным, Тихоокеанским и Европейским командованиями.

В отличие от всех других региональных командований, Африканское командование провозглашало своей основной миссией не участие в боевых действиях, а осуществление невоенных операций, нацеленных на борьбу с опасными тенденциями в регионе посредством оказания помощи местным властям в искоренении фундаментальных причин экстремизма, терроризма и предотвращения вооруженных конфликтов. Лучше всего идею, стоявшую за созданием Африканского командования, выразил вице-адмирал Р. Меллер в июне 2007 г.: «Мы давно поняли, что проблемы Африки не могут быть решены военными средствами. Экономическое развитие, ответственное управление, здравоохранение, преступность

и бедность также являются компонентами пространства безопасности» [цит. по: 17].

Соединенные Штаты с самого начала выстраивали Африканское командование в соответствии с принципами «3D»: в него помимо военных вошли высшие чиновники Госдепартамента и USAID для оказания помощи солдатам в проведении гуманитарных операций на континенте и координации их действий с программами других ведомств. Однако общее руководство всеми тремя перечисленными инициативами осуществляло Министерство обороны.

Отметим, что Южное командование двигалось в том же направлении. При низкой вероятности участия в боевых действиях в Западном полушарии оно сделало акцент на обеспечении стабильности и процветания в зоне своей ответственности и существенно увеличило количество служащих, координировавших действия с другими ведомствами, а также сотрудничавших с представителями гражданского общества и деловыми кругами в странах Латинской Америки. Специалисты отмечали, что с учетом длительной истории оказания помощи в преодолении стихийных бедствий и крепких отношений с правительствами и военными в регионе Южное командование получило все шансы стать более эффективной структурой, чем Африканское командование с точки зрения удовлетворения гуманитарных потребностей [6, p. 10].

* * *

Анализ деятельности Пентагона в сфере СМР при Дж. Буше-мл. позволяет с уверенностью говорить о том, что Министерство обороны США значительно быстрее адаптировалось к условиям нового времени, нежели гражданские агентства. Одним из факторов, облегчавших процесс адаптации, было различие в объемах и моделях финансирования.

В период с 2002 по 2005 г. доля ОПР, предоставляемой Пентагоном, выросла с 5,6 до 21,7% (23,6% объема двусторонней помощи) и составила 6 млрд долл.⁶ За тот же период доля USAID сократилась с 65 до 40% [24, p. 2]. Большая часть новых средств, выделенных Министерством обороны на цели развития, шла в Афганистан и Ирак. Во время второго срока правления Дж. Буша-мл. доля Пентагона в ОПР постоянно уменьшалась (см. табл. 1), однако она по-прежнему оставалась непропорционально большой — выше, чем в любой другой стране-доноре (табл. 2).

⁶ Эти цифры не включают другие формы иностранной помощи, оказываемой Пентагоном, которые не подпадают под критерии ОПР, но влияют на развитие.

Доля Министерства обороны в двусторонней ОПР США (млрд долл.) [24, р. 2]

Двусторонняя ОПР	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
США	25,6	21,2	18,9	31,2
Пентагон	6,0 (23,6%)	4,2 (20%)	3,6 (17%)	2,6 (8,3%)

Великолепным примером бюджетной асимметрии стало одобрение Конгрессом поправки к проекту военного бюджета на фискальный 2006 год (статья 1207), предусматривавшей временный (на 2 года) трансфер средств в размере 100 млн долл. в год из бюджета Министерства обороны на проекты, реализуемые Бюро S/CRS («фонды статьи 1207»). Данная процедура при администрации Дж. Буша-мл. была продлена дважды при принятии военных бюджетов на 2008 и 2009 гг. соответственно и еще один раз — при администрации Б. Обамы на 2010 г. В общей сложности из «фондов статьи 1207» в 2006—2009 гг. Госдепартамент реализовал проекты в 18 странах, находящихся в кризисе или под угрозой его наступления (Косово, Гаити, Колумбии, Мали, Мавритании, Нигере, Судане, Либерии, Чаде, Сомали, Филиппинах, Малайзии, Индонезии, Йемене, Ливане, Ираке, Непале и Афганистане) и двух регионах (Юго-Восточной Азии в ходе осуществления многолетней межведомственной программы «Southeast Asia Tri-border Initiative» и странах Сахеля в рамках Транссахарского партнерства по противодействию терроризму) на сумму 353 млн долл. [39, р. 12—13].

Использование «фондов статьи 1207» воспринималось экспертами неоднозначно. Сторонники увеличения роли Пентагона в оказании гражданской помощи указывали на то, что данная процедура создает дополнительные возможности по внедрению «общеправительственного подхода» к проблемам «нестабильных государств» и способствует реализации целей национальной безопасности, поскольку позволяет Госдепартаменту удовлетворять срочные потребности в сфере экономического восстановления и стабилизации до учреждения механизмов постоянного бюджетного финансирования. Критики же, напротив, заявляли об угрозе подчинения гражданской помощи интересам военного ведомства. На это указывала и попытка Министерства обороны в письме к Конгрессу от 20 марта 2008 г. увеличить «фонды статьи 1207» до 200 млн долл. в год, продлить процедуру на 5 лет и расширить ее полномочия, предоставив Пентагону возможность осуществлять трансфер средств любому министерству или ведомству США, а не только Госдепартаменту. Данные попытки были заблокированы Конгрессом [39, р. 3].

Еще большее значение, чем объемы средств, выделяемых военным на проекты гуманитарного характера, имели механизмы их расходования. Министерство обороны предоставляло в этом вопросе гораздо больше свободы офицерам на местах, нежели гражданские ведомства своим сотрудникам. Благодаря таким программам, как CERP, простой капитан или майор мог самостоятельно выбирать проекты и выделять на их реализацию десятки тысяч долларов, в то время как руководители программ USAID были связаны сложнейшими бюрократическими процедурами, установленными в рамках процесса «F» (средства на проект поступали только при наличии убедительных доказательств того, что его имплементация способствует реализации стратегических целей США). При этом Конгресс не требовал распространения требований процесса «F» на средства, выделяемые Министерству обороны на осуществление гуманитарных проектов.

Резкое усиление роли Пентагона в СМР с самого начала вызвало недовольство гражданских акторов, вовлеченных в эту сферу, большинства экспертов и других стран-доноров. Аргументы против «милитаризации развития» сводились к следующему. Во-первых, подчинение СМР сиюминутным, краткосрочным императивам в области обеспечения безопасности наносит ущерб более долгосрочным целям содействия устойчивому экономическому развитию и институциональному строительству в развивающихся странах. Во-вторых, реализация проектов помощи военными, особенно в странах, не являющихся театрами боевых действий, не только не способствует, но и затрудняет «завоевание умов и сердец» местного населения, поскольку создает впечатление, что Вашингтон участвует в СМР исключительно из геостратегических соображений. Это также ведет к эрозии двухсторонних партнерств, столь необходимых в «глобальной войне с терроризмом», поскольку создает иллюзию того, что военные в США доминируют над всеми аспектами политики. В-третьих, превращение Пентагона в крупнейшего игрока на поле СМР способствует дополнительной фрагментации и без того чрезвычайно фрагментированной системы помощи. В-четвертых, если Министерство обороны США легко воспринимает идею о том, что современные войны нельзя вести только военными средствами, то служащим агентств развития крайне сложно примерить на себя новую роль «агентов войны», не только противоречащую их профессии, но и ставящую под угрозу их жизни (имеется в виду резкое увеличение числа атак на сотрудников гражданских ведомств в зонах конфликта). Наконец, в-пятых, военные по определению не обладают достаточными навыками и опытом в реализации и оценке эффективности проектов в области развития.

Следует отметить, что к концу правления администрации Дж. Буша-мл. необходимость «демилитаризации» СМР была осознана и руководством самого Пентагона. Его глава Р. Гейтс, выступая с лекцией в Университете штата Канзас 26 ноября 2007 г., сделал важнейшее политическое заявление по данному вопросу: «Министерство обороны взяло на себя ответственность за выполнение многих функций, которые в прошлом выполняли гражданские ведомства. <...> Однако гражданский опыт не заменишь ничем. У меня нет никаких сомнений в необходимости масштабного увеличения расходов на поддержание гражданских инструментов обеспечения национальной безопасности — дипломатии, стратегического PR, оказания помощи местному населению, экономического восстановления и развития» [14]. 15 июля 2008 г. министр обороны еще раз публично призвал к увеличению объемов ОПП по линии Госдепартамента и USAID «с тем, чтобы роль американских военных четко воспринималась как *вспомогательная* по отношению к гражданским ведомствам» (курсив наш. — В.Б.) [15].

Другими словами, к президентским выборам 2008 г. в американском политическом истеблишменте сложился консенсус относительно необходимости внесения корректив в политику США в области СМР при сохранении общего вектора и ориентации на стратегию «3D». Наиболее активно к изменениям призывали представители «мозговых центров», близких к Демократической партии, в первую очередь Центра за американский прогресс и Центра глобального развития [23; 36; 55]. Одни эксперты делали акцент на пагубных последствиях секьюритизации развития, другие — на том, что инициативы Белого дома при Дж. Буше-мл. «породили одновременно трансформацию и хаос в системе оказания помощи, в которой уже царил беспорядок», и советовали следующей администрации «сохранить ценные изменения, отбросить неэффективные» и «завершить процесс трансформации» [23, р. 9]. Победа на президентских выборах 2008 г. Б. Обамы, ориентированного на «обновление американского лидерства» и снижение роли военного компонента во внешнеполитической стратегии США, дала шанс воплотить многие из этих идей на практике.

* * *

Таким образом, можно констатировать, что содействие развитию при администрации Дж. Буша-мл. действительно подверглось масштабной *секьюритизации*. Определенные проявления данного феномена можно было наблюдать и в 1990-е гг., но после терактов 11 сентября 2001 г. его вектор изменил направление. Узурпировав роль главного секьюритизирующего актора и вписав развитие в контекст «глобальной войны с терроризмом», США заменили ре-

ферентный объект безопасности. С «безопасности человека» в странах Юга акцент сместился на национальную безопасность государств Севера, которым было необходимо защитить своих граждан от атак террористов — выходцев из бывшего «третьего мира» и других угроз, вызревавших в бедных и нестабильных развивающихся странах. Безопасность подверглась новому огосударствлению.

Поставленную задачу администрация Дж. Буша-мл. решила путем увеличения общих объемов помощи, концентрации усилий на реципиентах, находившихся на «передовой» войны с терроризмом, и внедрения интегрированного подхода к проблемам «нестабильных государств», основанного на трех «опорах» — содействии развитию, дипломатии, обороне.

Попытки разработать такой подход предпринимали в то время практически все крупнейшие доноры, но США по целому ряду причин стояли особняком. Во-первых, секьюритизация сферы СМР приобрела в Соединенных Штатах значительно большие масштабы: краткосрочные задачи «глобальной войны с терроризмом» заметно преобладали над долгосрочными целями устойчивого развития, а иногда и затрудняли их достижение. Во-вторых, Вашингтон при администрации Дж. Буша-мл. уделял значительно больше внимания поддержанию стабильности и восстановлению в постконфликтных странах, в первую очередь Ираке и Афганистане, нежели проблемам «превентивной дипломатии» и устранению хронических причин отставания в развитии и слабости государственных институтов. В-третьих, США фактически приравнивали государственное строительство к демократизации, в то время как другие доноры преследовали значительно более скромную и достижимую цель — установления эффективного управления и социального мира. В-четвертых, Белый дом практически не заботился о гармонизации усилий доноров и соответствии реализуемых программ интересам реципиентов, что отражало общую тенденцию к унилатерализму, ставшему главной отличительной чертой деятельности администрации Дж. Буша-мл. на международной арене. Наконец, в-пятых, попытки разработать «общеправительственный подход» затмевались явной милитаризацией политики в области развития.

Увеличение роли Пентагона в этих вопросах было вполне закономерным. В первую очередь оно объяснялось преобладанием императивов «глобальной войны с терроризмом» во внешнеполитической стратегии Вашингтона после терактов 11 сентября 2001 г. и концентрацией усилий на программах, которые могли помочь в достижении целей в сфере безопасности. Во-вторых, военным приходилось заполнять вакуум, «замещать» гражданские ведомства, которые физически не могли разместить на территориях соответствующих государств необходимое количество персонала

в сжатые сроки и обеспечить реализацию программ развития в обстановке повышенной опасности. В-третьих, сказывалась колоссальная асимметрия бюджетов Пентагона, Госдепартамента и USAID. «На протяжении слишком длительного времени финансовое и кадровое обеспечение американских гражданских институтов, ответственных за дипломатию и развитие, было не только несопоставимо с обеспечением Вооруженных сил США, но и, что более важно, неадекватно масштабам тех вызовов, с которыми нашей стране приходится сталкиваться в мире, и обязательств, которые ей приходится на себя брать», — сказал однажды министр обороны Р. Гейтс [14], и под его словами готов был подписаться каждый. Данная асимметрия в годы правления Дж. Буша-мл. не только не была устранена, но с каждым годом становилась все заметнее, чему способствовало и то, что контролируемый республиканцами до 2006 г. Конгресс более охотно доверял реализацию проектов СМР Министерству обороны, нежели Госдепартаменту или USAID [11].

Причины резкого усиления роли Пентагона в политике содействия развитию по большей части носили объективный характер, однако данный процесс, равно как и другие проявления секьюритизации и политизации стратегии в области СМР, с самого начала вызывал недовольство гражданских акторов, вовлеченных в эту сферу, большинства экспертов и других доноров. Это означало, что перед администрацией Б. Обамы вставала задача подкрепить обещания придать развитию равный статус с дипломатией и обороной и устранить видимый дисбаланс между гражданскими и военными инструментами глобального вовлечения. Вопрос о том, насколько успешно демократы смогли справиться с данной задачей в сложных условиях резкого сокращения финансовых возможностей страны, заслуживает того, чтобы стать темой отдельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бартенев В.И.* Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций. 2011. № 3. С. 37—50.
2. *Богатуров А.Д.* Политический спазм в глобальном масштабе // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 3. С. 4—15.
3. Декларация тысячелетия ООН. 2000 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций [Офиц. сайт]. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/outcome2005.html> (дата обращения: 28.02.2011).
4. *Минаев М.* Проблематика «слабых государств» в американской аналитике // Международные процессы. 2007. Т. 5. № 2. С. 86—94.
5. *Atwood J.B., McPherson M.P., Natsios A.* Arrested Development // Foreign Affairs. 2008. Vol. 87. № 6. P. 123—132.

6. *Bigety R.E.* *Humanity as a Weapon of War: Sustainable Security and the Role of the U.S. Military.* Washington, D.C.: Center for American Progress, 2008.
7. *Bradbury M. Kleinman M.* *Winning Hearts and Minds: Examining the Relationship between Aid and Security in Kenya.* Medford, Mass: Feinstein International Center, Tufts University, 2010.
8. *Bush G.W.* Inaugural Address. January 20, 2005 [Electronic resource] // American Presidency Project [Official website]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58745#axzz1Yyg03SgE> (accessed: 28.08.2011).
9. *Bush G.W.* Speech at Inter-American Development Bank // The White House [Official website]. March 14, 2002. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html> (accessed: 23.08.2011).
10. *Buzan B., De Wilde J., Waever O.* *Security: A New Framework for Analysis.* L.: Lynne-Rienner Publishers, 1998.
11. Center for Strategic and International Studies. *Integrating 21st Century Development and Security Assistance.* Final Report of the Task Force on Non-Traditional Security Assistance. Washington, D.C.: CSIS, December 2007.
12. *Eizenstat S.E., Porter J.E., Weinstein J.M.* *Rebuilding Weak States* // Foreign Affairs. 2005. Vol. 84. № 1. P. 134—146.
13. *Fleck R.K., Kilby C.* *Changing Aid Regimes? U.S. Foreign Aid from the Cold War to the War on Terror* // Journal of Development Economics. 2010. Vol. 91. № 2. P. 185—197.
14. *Gates R.* Landon Lecture. Kansas State University, November 26, 2007 [Electronic resource] // U.S. Department of Defense [Official website]. URL: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199> (accessed: 24.08.2011).
15. *Gates R.* U.S. Global Leadership Campaign. July 15, 2008 [Electronic resource] // U.S. Department of Defense [Official website]. URL: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1262> (accessed: 17.08.2011).
16. *Hesse B.J.* *Celebrate or Hold Suspect? Bill Clinton and George W. Bush in Africa* // Journal of Contemporary African Studies. 2005. Vol. 23. № 3. P. 327—344.
17. *Hill G.* *Military Focuses on Development in Africa* // The Christian Science Monitor. June 22, 2007.
18. *Howell J., Lind J.* *Counter-Terrorism, Aid, and Civil Society: Before and After the War on Terror.* UK: Palgrave Press, 2009.
19. *Human Development Report 1990 — Concept and Measurement of Human Development.* N.Y.: United Nations Development Program, 1990.
20. *Hyman G.* *Foreign Policy and Development Structure, Process, Policy, and the Drip-by-Drip Erosion of USAID.* Washington, D.C.: Center for Global Development, September 2010.
21. *Ibrahim A.* *U.S. Aid to Pakistan: U.S. Taxpayers Have Funded Pakistani Corruption.* Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs; John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009.
22. *Kagwanja P.* *Counter-Terrorism in the Horn of Africa: New Security Frontiers, Old Strategies* // African Security Review. 2006. Vol. 15. № 3. P. 72—86.
23. *Lancaster C.* *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?* Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008.

24. *Messineo C.* The United States Military as an Agent of Development: Counterinsurgency Doctrine and Development Assistance. International Affairs Working Paper 2010-05. Paper Presented at the Workshop on Human Security, Graduate Program in International Affairs. October 2010.
25. *Moss T., Roodman D., Standley S.* The Global War on Terror and US Development Assistance: USAID Allocation by Country, 1998—2005. Working Paper 62. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005.
26. National Security Presidential Directive/NSPD-44, 2005 [Electronic resource] // Federation of American Scientists [Official website]. URL: www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html (accessed: 25.08.2011).
27. The National Security Strategy of the United States of America. September 2002 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed: 25.05.2011).
28. The National Security Strategy of the United States of America. March 2006 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/> (accessed: 18.08.2011).
29. The National Strategy for Combatting Terrorism. February 2003 [Electronic resource] // Central Intelligence Agency [Official website]. URL: http://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf (accessed: 25.05.2011).
30. *Natsios A.S.* Five Debates on International Development: The US Perspective // Development Policy Review. 2006. Vol. 24. № 2. P. 131—139.
31. *Natsios A.S., Ballantyne J.C., Merrill S.* Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 2002.
32. *Nijman J.* Foreign Aid // The Oxford Companion to Politics of the World. / Ed. by J. Krieger. N.Y.: Oxford University Press, 2001.
33. *Patrick S.* U.S. Policy toward Fragile States: An Integrated Approach to Security and Development. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2008.
34. *Patrick S., Brown K.* The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DOD's Expanding Role. Working Paper № 131. Washington, D.C.: Center for Global Development, November 2007.
35. President Bush's Speech at the United Nations Financing for Development Conference in Monterrey, Mexico. March 22, 2002 [Electronic resource] // The PBS NewsHour [Official website]. URL: http://www.pbs.org/newshour/updates/march02/bush_3-22.html (accessed: 24.05.2011).
36. *Radelet S.* Modernizing Foreign Assistance for the 21st Century: An Agenda for the Next U.S. President. Washington, D.C.: Center for Global Development, March 2008.
37. *Rice C.* Remarks on Foreign Assistance', Speech Delivered at the Benjamin Franklin Room, Washington, D.C., January 19, 2006 [Electronic resource] // The U.S. Department of State [Official website]. URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59408.htm> (accessed: 25.08.2011).
38. *Rice C.* Transformational Diplomacy. Speech Delivered at Georgetown University, Washington, D.C., January 18, 2006 [Electronic resource] // The U.S.

Department of State [Official website]. URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> (accessed: 24.08.2011).

39. *Serafino N.* Department of Defense “Section 1207” Security and Stabilization Assistance: Background and Congressional Concerns, FY2006-FY2010. March 3, 2011 [Electronic resource] // Federation of American Scientists [Official website]. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22871.pdf> (accessed: 23.08.2011).

40. *Shannon R.* Playing with Principles in an Era of Securitized Aid: Negotiating Humanitarian Space in Post-9/11 Afghanistan // *Progress in Development Studies*. 2009. № 1. P. 15–36.

41. US Agency for International Development. Conflict Mitigation and Management Office. Conducting a Conflict Assessment: A Framework for Strategy and Program Development. Washington, D.C.: USAID, August 17, 2004.

42. US Agency for International Development. Fragile States Strategy. Washington, D.C.: USAID, 2005.

43. US Agency for International Development. Policy Framework for Bilateral Foreign Aid. Washington, D.C.: USAID, 2006.

44. US Agency for International Development. Trends in the U.S. Foreign Assistance over Past Decade. Washington, D.C.: USAID, August 17, 2009.

45. US Agency for International Development. US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the 21st Century, White Paper. Washington, D.C.: USAID, 2004.

46. US Agency for International Development / Department of State. Strategic Plan. Fiscal Years, 2004–2009 Aligning Diplomacy and Development Assistance [Electronic resource] // USAID [Official website]. URL: http://www.usaid.gov/policy/budget/state_usaid_strat_plan.pdf (accessed: 16.08.2011).

47. The U.S. Army Stability Operations Field Manual. FM 3-07. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

48. The U.S. Army / Marine Corps Counterinsurgency Field Manual. FM 3-24: Marine Corps Warfighting Publication № 3-33.5. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

49. U.S. Department of Defense. Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations, Directive 3000.05. November 18, 2005 [Electronic resource] // Defense Technical Information Center [Official website]. URL: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/300005.htm> (accessed: 16.08.2011).

50. U.S. Department of Defense Science Board. Summer Study on Transition to and from Hostilities. December 2004 [Electronic resource] // Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics [Official website]. URL: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA430116.pdf> (accessed: 16.08.2011).

51. U.S. Foreign Assistance Fast Facts: FY2009 [Electronic resource] // USAID [Official website]. URL: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/fast-facts.html#chart1> (accessed: 25.09.2011).

52. U.S. Government. Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An Interagency Assessment. June 2006. P. 10.

53. U.S. Government Accountability Office. Afghanistan Reconstruction: Despite Some Progress, Deteriorating Security and other Obstacles Continue to Threaten Achievements of US Goals, Report № 05-742. July 2005.

54. U.S. Government Accountability Office. Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq, GAO-08-905RSU. Washington, D.C.: September 26, 2008.

55. *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President* / Ed. by N. Birdsall. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2008.

56. *Woods N.* The Shifting Politics of Foreign Aid // *International Affairs*. 2005. Vol. 81. № 2. P. 393—409.

57. *Wylers L.S.* Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2008. Updated August 28, 2008 [Electronic resource] // Federation of American Scientists [Official website]. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34253.pdf> (accessed: 27.08.2011).

58. *Zeller S.* On the Work Force Roller Coaster at USAID // *Foreign Service Journal*. April 2004. P. 33—38.