

**В.И. Бартнев\***

**АМЕРИКАНСКИЕ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ  
ЗАРУБЕЖНЫМ СТРАНАМ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ:  
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ (ЧАСТЬ 2)\*\***

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Вторая часть статьи посвящена изучению наследия администрации Б. Обамы в сфере оказания помощи зарубежным странам в области безопасности. Дана краткая характеристика наиболее знаковых новых программ глобального, регионального и странового охвата, инициированных США в 2009–2016 гг. в рамках продолжения войны с терроризмом, в первую очередь в Южной Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также в ответ на изменение стратегического баланса сил в Восточной Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Рассмотрены различные оценки эффективности и результативности соответствующих программ, инициативы по реформированию системы оказания помощи в области безопасности в целом, которые выдвигались как на экспертно-аналитическом, так и на политическом уровне. Сделан вывод, что одобренная в самом конце 2016 г., уже после победы Д. Трампа на президентских выборах, американским Конгрессом реформа – это компромисс, который одновременно и закрепляет новое распределение ролей между Министерством обороны и Государственным департаментом, и повышает прозрачность и подотчетность финансируемых и администрируемых Пентагоном программ. Произведенные изменения призваны повысить результативность усилий США по укреплению потенциала вооруженных сил, пограничных служб, органов правопорядка государств-реципиентов по противодействию внутренним и транснациональным угрозам, поскольку, как показал период правления администрации Б. Обамы, в целом ряде стратегически значимых стран эффективность этих структур оказывалась весьма низкой. Однако вопрос о том, насколько существенными будут результаты нововведений, особенно в наиболее нестабильных государствах, охваченных внутренними конфликтами, и удастся ли

---

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

\*\* Окончание. Начало см.: Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 4. С. 204–234.

минимизировать многочисленные и разнородные риски, сопряженные с оказанием помощи, пока остается открытым.

**Ключевые слова:** США, Министерство обороны, Государственный департамент, внешняя помощь, военная помощь, помощь в области безопасности, глобальная война с терроризмом, контртеррористическая деятельность, контрповстанческая деятельность.

При администрации Б. Обамы акцент на оказании помощи зарубежным государствам в области безопасности во внешней политике США не только сохранился, но и еще более усилился по сравнению с периодом правления администрации Дж. Буша-мл., что обусловлено несколькими обстоятельствами. С одной стороны, это соответствовало идеологически обоснованному стремлению лидера демократов осуществить разрыв с унилатералистским наследием своего предшественника [Кременюк, 2011; Согрин, 2014] и предоставить возможность союзникам и партнерам обеспечивать безопасность собственными силами [Shapiro, 2012: 23]. С другой стороны, администрация Б. Обамы осознавала насущную необходимость сделать военную политику более экономной в условиях резко ухудшившейся в результате финансово-экономического кризиса конъюнктуры и сокращения бюджетных расходов [Allin, Jones, 2012].

Усиление акцента на программах помощи зарубежным странам в области безопасности нашло отражение в целом ряде ключевых документов стратегического и собственно военного планирования. Так, в «Четырехлетнем обзоре оборонной политики» 2010 г. четко прозвучала мысль: «Безопасность США неразрывно связана с эффективностью наших усилий в оказании помощи партнерам и союзникам в укреплении их потенциала в сфере обеспечения безопасности»<sup>1</sup>. Данная идея повторялась и во многих других документах, в том числе в «Стратегиях национальной безопасности» 2010<sup>2</sup> и 2015<sup>3</sup> гг. Однако, пожалуй, лучшим свидетельством усиления роли помощи в области безопасности как инструмента внешней политики США стала публикация в 2013 г. первой в истории президентской политической директивы, посвященной данной проблеме (Presidential Policy Directive № 23)<sup>4</sup>. В «Четырехлетнем

---

<sup>1</sup> Quadrennial Defense Review // U.S. Department of Defense. February, 2010. P. 73–74. Available at: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>2</sup> National Security Strategy // The White House. 2010. Available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>3</sup> National Security Strategy // The White House. 2015. Available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>4</sup> Fact Sheet: U.S. Security Assistance Policy // The White House. Office of the Press Secretary. 05.04.2013. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ssa.pdf> (accessed: 20.12.2016).

обзоре оборонной политики» 2014 г. укрепление партнерских и союзнических отношений было названо одним из приоритетов США в XXI в. Кроме того, подчеркивалось, что акцент в борьбе с терроризмом будет направлен на повышение потенциала партнеров, особенно в «нестабильных государствах», и что такой подход станет важным компонентом поддержания американского глобального лидерства в эпоху бюджетных ограничений<sup>5</sup>.

Что касается практического воплощения данных идейных установок, то администрация Б. Обамы не только сохранила большую часть инициатив, запущенных ее предшественницей, но и инициировала ряд новых программ с существенно большим объемом финансирования. Одни имели глобальный охват, другие – региональную или страновую привязку.

Хронологически первой новой программой глобального уровня стал учрежденный в 2011 г. **Глобальный фонд чрезвычайной помощи в области безопасности (Global Security Contingency Fund, GSCF)**. Важнейшую роль в его создании сыграл министр обороны Р. Гейтс, который в декабре 2009 г. выступил с предложением перенять британский опыт<sup>6</sup> и объединить ресурсы Министерства обороны и Госдепартамента в целях повышения эффективности действий правительства США в ситуациях, где имеет место очевидное пересечение их мандатов<sup>7</sup>. Идея Р. Гейтса нашла поддержку у председателя Объединенного комитета начальников штабов адмирала М. Маллена – он высоко оценивал значение такого инструмента для реагирования на чрезвычайные ситуации и оказания помощи странам-партнерам с использованием «трехмерного» подхода к обеспечению безопасности, инкорпорирующего усилия в области дипломатии, обороны и содействия развитию<sup>8</sup>. В итоге Конгресс предложение Р. Гейтса поддержал, и статьей 1207 Закона об ассигнованиях на оборону на 2012 фин. г.<sup>9</sup> GSCF был учрежден в качестве пилотной программы

---

<sup>5</sup> Quadrennial Defense Review // U.S. Department of Defense VII-12. Available at: [http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf) (accessed: 20.12.2016).

<sup>6</sup> Речь идет о Фонде урегулирования конфликтов (Conflict Pool), учрежденном в Великобритании в 2009 г. и управляемом совместно тремя министерствами – Министерством иностранных дел и по делам Содружества, Министерством обороны и Министерством международного развития.

<sup>7</sup> Serafino N.M. Global Security Contingency Fund: Summary and Issue Overview // Congressional Research Service. 2014. P. 1.

<sup>8</sup> Posture Statement of Admiral Michael G. Mullen, USN Chairman of the Joint Chiefs of Staff Before the 112th Congress Senate Appropriations Subcommittee on Defense. June 15, 2011. Available at: <http://osd.dtic.mil/dodgc/olc/docs/testMullen06152011.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>9</sup> National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012. (P.L. 112-81 – Dec. 31, 2011). Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ81/pdf/PLAW-112publ81.pdf> (accessed: 20.12.2016).

сроком на 4 года, предназначенной, в сущности, для тех же целей, что и «Фонды статьи 1206», но с акцентом на краткосрочную перспективу.

Средства из GSCF могли быть использованы на следующие нужды: 1) укрепление потенциала вооруженных сил (ВС) и сил безопасности стран-партнеров в области охраны морских путей и сухопутных границ, обороны национальной территории, проведения контртеррористических операций; 2) облегчение участия стран-партнеров или оказания ими содействия военным, миротворческим операциям и операциям по стабилизации обстановки, соответствующим внешнеполитическим интересам США и интересам в области национальной безопасности; 3) реализация программ обеспечения верховенства закона (в том случае, если госсекретарь и министр обороны решат, что конфликт или нестабильность в том или ином государстве/регионе не позволяет гражданским ведомствам и организациям эффективно оказывать такую помощь).

Решения о выделении средств из GSCF должны были принимать совместно министр обороны и госсекретарь, но последнее слово оставалось за главой внешнеполитического ведомства<sup>10</sup>. Пентагону предписывалось выделять до 200 млн долл. в год в этот фонд. Однако при этом доля Министерства в том или ином проекте не должна была превышать 80%, соответственно доля Госдепартамента составляла не менее 20%. Администрация Б. Обамы в течение нескольких лет (2012–2014 фин. г.) запрашивала для GSCF отдельное финансирование (50 млн долл. для Госдепартамента и 450 млн долл. для Министерства обороны), однако эта идея у Конгресса поддержки не находила. Законодатели давали разрешение только на «переброску» средств с других счетов соответствующих ведомств<sup>11</sup> с предварительным уведомлением Конгресса. При этом крайне важно отметить, что GSCF был выведен из-под действия положений других нормативных актов (кроме статей 620A и 620J Закона о внешней помощи — о запрете на предоставление помощи государствам, поддерживающим международный терроризм, и на оказание помощи силам безопасности стран, допускаявших серьезные нарушения прав человека). В 2012 фин. г. Конгресс разрешил военному и внешнеполитическому ведомствам перебросить в GSCF

---

<sup>10</sup> Более подробное описание механизма управления данной программой см.: Building Partner Capacity: State and DOD Need to Define Time Frames to Guide and Track Global Security Contingency Fund Projects. Report to Congressional Committees. GAO 15-75 // U.S. Government Accountability Office. 2014. Available at: <http://www.gao.gov/assets/670/667115.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>11</sup> Госдепартамент мог осуществить такую переброску со счетов FME, INCLE и РКО, а Министерство обороны — со счета «Эксплуатация, ремонт и техническое обслуживание».

до 250 млн долл. (200 млн долл. – Министерству обороны и 50 млн долл. – Госдепартаменту), в 2014 фин. г. – 225 млн долл. (200 и 25 млн долл. соответственно). Начиная с 2015 фин. г. ни Госдепартамент, ни Министерство обороны отдельного финансирования для данного фонда уже не запрашивали.

Стоимость проектов, финансируемых из средств GSPF, варьировала от 3,5 до 80 млн долл. Всего по состоянию на осень 2016 г. в фонд было направлено 208 млн долл., преимущественно на цели обучения и оснащения сил безопасности стран-партнеров<sup>12</sup>. В общей сложности было реализовано 6 программ:

– Программа обучения 600 служащих Национальной гвардии Украины – 19 млн долл., завершена;

– Программа укрепления безопасности границ и противодействия организации «Боко харам» в странах Западной Африки (Камеруне, Чаде, Нигере и Нигерии) – 40 млн долл., продолжается;

– Программа укрепления потенциала в области обеспечения безопасности на море и противодействия терроризму на Филиппинах – 40 млн долл., завершена;

– Программа поддержки Африканских миротворческих сил быстрого реагирования для Руанды, Танзании и Уганды – 79,8 млн долл., продолжается;

– Программа укрепления потенциала в области обеспечения морской безопасности и противодействия терроризму для Бангладеш – 3,5 млн долл., продолжается;

– Программа подготовки сил специальных операций в Венгрии, Румынии, Словакии – 3,5 млн долл., продолжается.

Кроме того, были разработаны две программы для Ливии: Программа подготовки сил специальных операций (7,75 млн долл.) и Инициатива в области укрепления безопасности границ (14,8 млн долл.), однако обе были заморожены в связи с резким ухудшением политической ситуации в стране.

Специалисты по-разному оценивают эффективность GSCF. Некоторые эксперты указывают на гибкость и скорость выделения финансирования, а также на межведомственное взаимодействие как на главные достоинства данной программы. В то же время отмечается существенная диспропорция во внимании, уделяемом фонду соответственно внешнеполитическим и военным ведомствами. Если Госдепартамент, с большим трудом получающий дополнительные средства от Конгресса, придавал GSCF большое значение, то Пентагон, для которого данный фонд стал одним из

---

<sup>12</sup> Mehta A. Future of Global Security Contingency Fund Unclear // DefenseNews. 05.09.2016. Available at: <http://www.defensenews.com/articles/future-of-global-security-contingency-fund-unclear> (accessed: 20.12.2016).

нескольких десятков каналов финансирования сотрудничества в области безопасности, относился к нему с меньшим энтузиазмом. Впрочем, свой интерес в использовании этого механизма у Министерства обороны тоже был: начиная с 2006 фин. г. ведомство постоянно стремилось к расширению полномочий, предусмотренных статьей 1206, и получению права обучать не только вооруженные силы, но и силы безопасности стран-партнеров, однако Конгресс, дав Пентагону такую возможность в Афганистане и Ираке, долгое время готов был сделать исключение только для служб береговой охраны. GSCF же предоставлял Министерству обороны искомые полномочия. Противники этого решения говорили о том, что обеспечение правопорядка — это гражданская, а не военная функция, и вовлечение Пентагона в оказание помощи в данной сфере будет контрпродуктивным. Сторонники же подчеркивали, что, во-первых, функции силовых структур пересекаются, особенно когда речь идет о работе на приграничных территориях, не контролируемых центральной властью, и борьбе с терроризмом, а во-вторых, деятельность Министерства обороны в рамках GSCF будет находиться под большим контролем со стороны Госдепартамента, чем программы, реализуемые им самостоятельно<sup>13</sup>. По нашему мнению, победа второй точки зрения обозначила очередной шаг в сторону перераспределения ролей между Министерством обороны и Госдепартаментом в пользу военного ведомства.

Среди программ глобального охвата, инициированных администрацией Б. Обамы, особого внимания заслуживает **Фонд оказания поддержки партнерам в борьбе с терроризмом (Counter-Terrorism Partnership Fund, CTPF)**. Идея его создания была сформулирована президентом Б. Обамой в программном выступлении в Военной академии США в Вест-Пойнте 28 мая 2014 г.<sup>14</sup> Речь шла о выделении астрономической суммы в 5 млрд долл. из средств, предусмотренных для зарубежных военных операций (overseas contingency operations). Задачами фонда стали обучение и оснащение ВС стран-партнеров, поддержка их контртеррористических операций и помощь в области безопасности, включая противодействие распространению вооруженного экстремизма и террористической идеологии.

СТПФ был учрежден Законом об ассигнованиях на оборону на 2015 фин. г. для поддержания сил безопасности, *групп лиц или от-*

---

<sup>13</sup> Serafino N.M. Op. cit. P. 10–11.

<sup>14</sup> Transcript of President Obama's Commencement Address at West Point. May 28, 2014 // New York Times. 29.05.2014. Available at: <https://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point.html> (accessed: 20.12.2016).

дельных представителей зарубежных стран в мероприятиях по борьбе с терроризмом, а также для кризисного реагирования в зонах ответственности Центрального и Африканского командований ВС США. Фактически речь шла о своего рода масштабировании Глобальной программы обучения и оснащения (Global Train and Equip, GTE) для регионов, попадавших в эти зоны ответственности [US security cooperation review, 2016: 13]. На 2017 фин. г. администрация Б. Обамы запросила у Конгресса для СТРФ 1 млрд долл., ограничив при этом круг потенциальных бенефициаров программы только силами безопасности зарубежных стран<sup>15</sup>.

Более полная информация о структуре распределения средств данного фонда в 2015–2017 фин. гг. представлена в таблице.

**Структура географического распределения средств СТРФ в 2015–2017 фин. гг.<sup>16</sup>**

Регион	2015 фин. г.	2016 фин. г.	2017 фин. г. (запрос)
<i>Зона ответственности Африканского командования ВС США</i>	465	375	450
Сахель/Магриб	113	105	125
Бассейн озера Чад	133	105	125
Восточная Африка	220	165	200
<i>Зона ответственности Центрального командования ВС США</i>	335	375	550
Большой Левант	335	315	470
Арабский полуостров	—	40	50
Центральная Азия	—	20	30
Сирия	500	350	—
Итого	1300	1100	1000

При администрации Б. Обамы существенно расширились и полномочия Министерства обороны в сфере оказания помощи зару-

<sup>15</sup> ‘National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017’ (S. 2943). Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114s2943enr/pdf/BILLS-114s2943enr.pdf> (accessed: 24.12.2016).

<sup>16</sup> Counterterrorism Partnerships Fund. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2017 // Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). 2016. Available at: [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017\\_CTRPF\\_J-Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_CTRPF_J-Book.pdf) (accessed: 20.12.2016).

бежным странам в областях, не связанных с противодействием терроризму. Так, в Закон об ассигнованиях на оборону на 2015 фин. г. была внесена поправка о том, что средства из «Фондов статьи 1004» могли быть выделены также на цели борьбы с транснациональной организованной преступностью, а ее реципиентами могли стать органы правопорядка стран-партнеров<sup>17</sup>. Помощь могла предоставляться в следующих формах: эксплуатация и ремонт оборудования, транспортные услуги, обучение, строительство объектов соответствующей инфраструктуры, мониторинг оборота наркотиков, установка программного обеспечения, сбор разведанных с воздуха и с земли и др. Никаких географических ограничений при этом предусмотрено не было. В 2015 г. бенефициарами данной программы стали почти 15 тыс. человек. По Закону об ассигнованиях на оборону на 2017 фин. г. средства из «Фондов статьи 1004» будут предоставляться только американским ведомствам, тогда как помощь силам безопасности других государств будет выделяться из *Многоцелевого фонда «Train and Equip»* – по согласованию с Госдепартаментом. На 2017 фин. г. на эти цели запланировано 957 млн долл.

Что касается новых программ, ориентированных на отдельные страны, то в первый срок Б. Обамы наибольшее внимание Белый дом уделял Пакистану в рамках реализации стратегии «АфПак». Спустя несколько месяцев после инаугурации 44-го президента США его администрация, следуя Закону о дополнительных ассигнованиях на 2009 фин. г.<sup>18</sup>, учредила сразу два новых «счета» – *Фонд поддержки усилий Пакистана по борьбе с повстанцами (Pakistan Counterinsurgency Fund, PCF)* под управлением Министерства обороны на 2009–2010 фин. гг. объемом 400 млн долл. и *Фонд укрепления потенциала Пакистана в сфере проведения противоповстанческих операций (Pakistan Counterinsurgency Capability Fund, PCCF)* под управлением Госдепартамента объемом 700 млн долл. на 2010–2011 фин. гг.

Странная схема финансирования стала результатом компромисса между администрацией Б. Обамы и Конгрессом. Министерство обороны стремилось получить дополнительные средства для оказания помощи Пакистану и управлять ими самостоятельно. Законодатели отнеслись к этой идее негативно, но в итоге приняли компромиссное решение: делегировать Пентагону полномочия по администрированию программы на 2009 г. с условием передать их

---

<sup>17</sup> Carl Levin and Howard P. ‘Buck’ McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113-291 – Dec. 19, 2014). Available at: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ291/PLAW-113publ291.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>18</sup> Supplemental Appropriations Act, 2009 (P.L. 111-32 – June 24, 2009). Available at: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ32/PLAW-111publ32.pdf> (accessed: 20.12.2016).



в течение года госсекретарю. Однако бюджетные батальоны не позволили этому плану осуществиться, и контроль над средствами в конечном счете остался за Пентагоном. По Закону об ассигнованиях на 2012 фин. г.<sup>19</sup> для выделения средств из РССФ от госсекретаря требовалось специальное подтверждение того, что Пакистан конструктивно взаимодействует с США в области борьбы с терроризмом, однако проверить действенность данного ограничения на практике было не суждено, поскольку уже в 2013 г. РССФ был упразднен. В общей сложности по линии РСФ/РССФ Пакистану было выделено 2,3 млрд долл., из которых доведено до Исламабада лишь 25%<sup>20</sup>.

Во второй срок правления внимание администрации Б. Обамы переключилось с Южной Азии на другие регионы. Ключевыми адресатами программ стали страны Ближнего Востока, подвергшиеся атаке со стороны боевиков «Исламского государства» («ИГ»)<sup>21</sup>, — Сирия и Ирак. В 2014 г. Законом об ассигнованиях на оборону на 2015 фин. г. были учреждены *Фонды обучения и оснащения для Ирака и Сирии (Iraq Train and Equip Fund и Syria Train and Equip Fund* соответственно). Целью иракского фонда было оказание помощи в противодействии «ИГ» вооруженным силам и силам безопасности Ирака, курдским отрядам пешмерга и другим силам ополчения (речь шла об обучении этих структур, их оснащении, логистической поддержке и строительстве объектов военной инфраструктуры). Фонд для Сирии в свою очередь был учрежден для обучения и предоставления оружия членам сирийской оппозиции для отдельных целей: ведения борьбы с «ИГ» и другими террористическими организациями в Сирии и создания условий для урегулирования внутреннего конфликта путем переговоров<sup>22</sup>. На 2015 фин. г. было выделено порядка 500 млн долл. из СТРЕ, а уже в 2016 фин. г. для этих целей была создана отдельная статья. В Закон об ассигнованиях на оборону 2017 фин. г. была включена поправка о том, что министр обороны и госсекретарь должны уведомить Комитеты Сената по делам вооруженных сил и иностранным делам в случае принятия решения о выделении помощи представителям сирийской оппозиции. В 2017 фин. г. фонды для Ирака (919,5 млн долл.) и Сирии (250 млн долл.) были объединены в новый Фонд борьбы

---

<sup>19</sup> Consolidated Appropriations Act for FY 2012 (P.L. 112–74 – Dec. 23, 2011). Section 7046(c). Available at: <https://www.congress.gov/112/plaws/publ74/PLAW-112publ74.pdf> (accessed: 20.12.2016).

<sup>20</sup> Security Assistance Monitor.

<sup>21</sup> Организация запрещена в Российской Федерации.

<sup>22</sup> Carl Levin and Howard P. ‘Buck’ McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113–291 – Dec. 19, 2014). Available at: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ291/PLAW-113publ291.pdf> (accessed: 20.12.2016).

с «Исламским государством Ирака и Леванта» (Counter-Islamic State in Iraq and Levant Fund, CISILF).

В ответ на события вокруг Украины администрацией Б. Обамы при поддержке ряда лоббистских организаций, в том числе «Joint Baltic American National Committee», была учреждена *Европейская инициатива по гарантиям безопасности (European Reassurance Initiative, ERI)*. О ее запуске впервые было объявлено 3 июня 2014 г. в Варшаве. Главная политическая цель программы состояла в заверении американских союзников по НАТО, в первую очередь в Центральной и Восточной Европе, и стран-партнеров вне НАТО в приверженности США задачам обеспечения их безопасности и территориальной целостности, а также в укреплении их боеготовности перед лицом «российской агрессии». Сотрудничество с европейскими странами должно было развиваться по пяти направлениям: 1) увеличение военного присутствия США в Европе; 2) дополнительные двусторонние и многосторонние учения с союзниками и партнерами; 3) усовершенствование инфраструктуры в целях повышения оперативности реагирования на возникающие угрозы; 4) размещение американской военной техники в Европе; 5) укрепление потенциала новых членов НАТО и других партнеров. На последние цели в 2015 г. было выделено 13,7 млн долл., в 2016 – 62,6, а на 2017 фин. г. запрошено 85,5 млн долл.<sup>23</sup>

Год спустя после ERI была запущена *Инициатива по оказанию помощи Украине в области безопасности (Ukraine Security Assistance Initiative, USAI)*. Финансируемая из военного бюджета, данная программа предоставляет право Министерству обороны в координации с Госдепартаментом обучать и оснащать ВС и силы безопасности Украины, оказывать им логистическую и разведывательную поддержку, а также возмещать любую продукцию военного назначения, направляемую Киеву из американских арсеналов. В 2016 фин. г. объем финансирования данной программы составил 250 млн долл., а на 2017 фин. г. был увеличен до 350 млн долл. – с условием, что половина этой суммы будет расходоваться только после получения от администрации официального подтверждения того, что правительство Украины приняло достаточные меры по реформированию ВС<sup>24</sup>.

В 2015 г. в ответ на эскалацию напряженности в Южно-Китайском море по инициативе Комитета по делам вооруженных сил

---

<sup>23</sup> European Reassurance Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2017 // Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). 2016. Available at: [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017\\_ERI\\_J-Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_ERI_J-Book.pdf) (accessed: 20.12.2016).

<sup>24</sup> Подробнее об американской военной помощи Украине см.: [Приходько, 2016].

Сената США во главе с Дж. Маккейном была запущена *Инициатива в области морской безопасности для Юго-Восточной Азии (Southeast Asia Maritime Security Initiative, MSI)*, о которой впервые было объявлено в мае 2015 г. министром обороны США Э. Картером на Форуме Шангри-Ла в Сингапуре [China, the United States, and the future of Southeast Asia, 2017: 396]. Бенефициарами программы являются Индонезия, Малайзия, Филиппины, Таиланд, Вьетнам, Сингапур, Бруней и Тайвань, общая стоимость – 435 млн долл. В течение первого года в рамках данной инициативы было выделено порядка 50 млн долл., из которых львиная доля – более 85% – предоставлена Филиппинам. Финансирование по указанной программе нацелено на укрепление потенциала стран-партнеров в области сбора разведанных, обеспечения безопасности морских путей, проведения спасательных операций и участия в многосторонних учениях<sup>25</sup>.

Таким образом, в политике США по оказанию помощи зарубежным странам в области безопасности при администрации Б. Обамы в последние годы явно обозначилась новая тенденция. Одновременно с вновь принятыми программами контртеррористической направленности, нацеленными на Ближний Восток, Белый дом все более активно обозначает свою готовность в полной мере использовать инструменты оказания помощи в области безопасности в рамках реализации стратегии «сдерживания» угроз, исходящих, как считают в Вашингтоне, от великих держав – КНР, с одной стороны, и Российской Федерации – с другой.

\* \* \*

При администрациях Дж. Буша-мл. и Б. Обамы, таким образом, произошло резкое увеличение числа программ помощи в области безопасности, особенно администрируемых Министерством обороны США, и объемов их финансирования. Приведем несколько общих, но весьма показательных цифр. Всего за последние 15 лет, начиная с 2001 г., США потратили на программы сотрудничества в области безопасности в 137 странах 250 млрд долл. [Jackson, 2017]. В целом ежегодные объемы американской помощи рассматриваемого типа возросли почти в 2,5 раза – с 6 до 20 млрд долл., но если ассигнования по линии Госдепартамента увеличились с 4,5 до 8 млрд долл. (на 82%), то финансирование программ через Минобороны – с 1 до 11,5 млрд, т.е. более чем в 11 (!) раз. Соответственно изменилось и распределение средств между отдельными ведомствами. До терактов 11 сентября 2001 г. на долю Госдепа приходилось

---

<sup>25</sup> Parameswaran P. US Kicks Off New Maritime Security Initiative for Southeast Asia // The Diplomat. 10.04.2016. Available at: <http://thediplomat.com/2016/04/us-kicks-off-new-maritime-security-initiative-for-southeast-asia/> (accessed: 20.12.2016).

4/5 всех объемов помощи в области безопасности, а на Минобороны – лишь 17% (3% – на другие структуры), а если исключить традиционно большие суммы, выделяемые Израилю и Египту по статье «Военная помощь зарубежным странам» («Foreign Military Financing», FMF), – 58 и 37,5% соответственно. В 2015 г. это соотношение составляло уже 42 и 57%, а без объемов помощи Израилю и Египту – и вовсе 26,5 и 73% [Jackson, 2017].

Безусловно, интенсификация усилий на данном направлении предопределялась в первую очередь стратегическими факторами, связанными как с глобальной войной с терроризмом (при обеих администрациях), так и с неблагоприятными для США изменениями в балансе сил в стратегически значимых регионах (преимущественно при администрации Б. Обамы). Помимо этого после 2007–2008 гг. важную роль играли также сложная экономическая конъюнктура и особенности партийно-политической конфигурации. На протяжении большей части рассматриваемого периода демократической администрации приходилось иметь дело с Палатой представителей, контролируемой республиканцами, которые, по мнению ряда ученых, «в целом лучше артикулируют внешнеполитические цели и обосновывают использование для их достижения тех или иных инструментов, включая иностранную помощь» [Goldstein, Moss, 2005: 1298]. Это проявляется и в условиях бюджетной экономии. Ограниченность средств и ответственность перед налогоплательщиками, требующими сокращения внешних обязательств, заставляли республиканцев при рассмотрении бюджетов помощи зарубежным странам концентрироваться на достижении основных внешнеполитических целей и перенаправлять ресурсы с помощи развитию на помощь в области безопасности и военную помощь.

Трансформация американской системы управления помощью в области безопасности независимо от причин, ее обуславливавших, вызвала большую обеспокоенность в экспертном сообществе США. Одним из главных центров анализа данного вопроса стала Исследовательская служба Конгресса, где под руководством Нины Серафино было подготовлено порядка 10 различных докладов, посвященных как отдельным программам, так и американской системе оказания помощи в области безопасности в целом. Общий посыл этих документов можно сформулировать следующим образом: Министерство обороны объективно выдвинулось на ведущие роли в оказании помощи в области безопасности, но система стала слишком сложной и непрозрачной. На втором сроке правления администрации Б. Обамы стало появляться все больше исследований, посвященных оценке эффективности и результативности аме-

риканских программ в этой сфере, начали проводиться специальные слушания по данному вопросу<sup>26</sup>.

Многие американские эксперты, оценивая эффективность сложившейся в США ко второму десятилетию XXI в. системы оказания помощи в области безопасности, приходили к достаточно неутешительным выводам. Выступая с критикой произошедшей трансформации, они приводили в поддержку своей позиции следующие аргументы.

**Аргумент № 1.** Учреждение новых программ происходит бессистемно, они зачастую дублируют друг друга, их мандаты пересекаются. Многие программы управляются структурами, которые не имеют никакого представления о параллельно реализуемых инициативах [Jackson, 2017].

**Аргумент № 2.** Система чересчур фрагментирована и напоминает «лоскутное одеяло»<sup>27</sup> [Thaler et al., 2016]. Разработка программ помощи по большей части происходит «снизу вверх» — инициатива исходит от дипломатических представительств, региональных командований, военных атташе и т.д. В лучшем случае программы еще хоть как-то соотносятся друг с другом на уровне того или иного региона, но общей картины, подлинно глобального видения усилий США на данном направлении ни у одного ведомства так и не формируется [US security cooperation review, 2016: 5].

**Аргумент № 3.** Новые программы помощи, учреждаемые Министерством обороны, куда менее прозрачны, чем инициативы Госдепартамента. Так, по некоторым оценкам, по более чем 60 программам вообще не предоставляется детальной информации по отдельным странам<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> U.S. Congress. House. Armed Services Committee. Examining DOD Security Cooperation: When it Works and When it Doesn't. Hearing. October 21, 2015. 114th Congress. 1st sess. Washington, D.C.: GPO, 2015. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-114hhrg97491/html/CHRG-114hhrg97491.htm> (accessed: 20.12.2016); U.S. Congress. Senate. Armed Services Committee. Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities. Department of Defense Security Cooperation and Assistance Authorities and Programs. Hearing. March 9, 2016. 114th Congress. 2nd sess. Washington, D.C.: GPO, 2016. Available at: [http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/16-27\\_3-9-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/16-27_3-9-16.pdf) (accessed: 20.12.2016).

<sup>27</sup> См. также: U.S. Congress. Senate. Armed Services Committee. Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities. Department of Defense Security Cooperation and Assistance Authorities and Programs. Hearing. March 9, 2016. 114th Congress. 2nd sess. Washington, D.C.: GPO, 2016. P. 6–7. Available at: [http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/16-27\\_3-9-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/16-27_3-9-16.pdf) (accessed: 20.12.2016).

<sup>28</sup> Stohl R. The Pitfalls of the Pentagon Taking the Lead on U.S. Security Assistance // World Politics Review. 20.09.2016. Available at: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/19963/the-pitfalls-of-having-the-pentagon-take-the-lead-on-u-s-security-assistance> (accessed: 20.12.2016).

**Аргумент № 4.** Значительная часть новых программ выведена из-под действия ограничений, которые американское законодательство налагает на предоставление помощи подразделениям служб безопасности, совершающим нарушения прав человека.

**Аргумент № 5.** Программы помощи в области безопасности реализуются без должной увязки с приоритетами долгосрочной внешнеполитической стратегии США, происходит контрпродуктивная «милитаризация помощи» и внешней политики в целом<sup>29</sup>.

**Аргумент № 6.** Пролиферация программ помощи в области безопасности, реализуемых американскими военными, ухудшает имидж США как донора.

**Аргумент № 7.** Программы помощи в области безопасности реализуются без проведения должного мониторинга и оценки результативности<sup>30</sup>.

Последний аргумент заслуживает особого внимания. В 2013 г. Конгресс потребовал от Министерства обороны представить методологию оценивания результативности реализуемых им программ помощи в области безопасности, однако остался не удовлетворен ответом, что заставило Пентагон заняться данным вопросом более серьезно и обратить внимание, в частности, на уже имеющиеся разработки различных научно-исследовательских центров и университетов.

Одним из первых исследований по данной тематике стала докторская диссертация М.Э. Карлин, представленная к защите в Университете Джона Хопкинса в 2012 г. [Karlin, 2012]. Изучая программы помощи Греции, Вьетнаму и Ливану в ключевые исторические периоды, автор пришла к выводу, что американские усилия имели больше шансов на успех, когда США оказывались более глубоко вовлечены в дела ВС страны-партнера, включая кадровые и административные вопросы, но при этом воздерживались от того, чтобы становиться стороной во внутреннем вооруженном конфликте, и когда недружественные внешние акторы в меньшей степени влияли на ситуацию.

Весьма значительную работу по оценке результативности американских программ помощи в области безопасности провела Корпорация РЭНД – по крупному контракту с аппаратом министра

---

<sup>29</sup> Подробнее о феномене милитаризации американской внешней помощи см.: [Mission creep, 2014; Spear, 2016].

<sup>30</sup> U.S. Congress. Senate. Armed Services Committee. Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities. Department of Defense Security Cooperation and Assistance Authorities and Programs. Hearing. March 9, 2016. 114th Congress. 2nd sess. Washington, D.C.: GPO, 2016. P. 15. Available at: [http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/16-27\\_3-9-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/16-27_3-9-16.pdf) (accessed: 20.12.2016).

обороны [Paul et al., 2013, 2015; Mc Nerney et al., 2014, 2016; Watts, 2015; Marquis, 2016; Thaler et al., 2016]. В основу этих исследований был положен специальный аналитический инструмент Defense Sector Assessment Rating Tool (DSART), позволяющий соотнести главные и второстепенные цели предоставления помощи в области безопасности и уровень потенциала страны-партнера. Специалисты Корпорации РЭНД поставили перед собой задачу выявить те факторы, которые делают одни программы более результативными, чем другие. Кроме того, ими была разработана специальная теоретико-методологическая модель, позволяющая оценивать результативность таких программ по нескольким параметрам.

В 2013 г. Корпорацией РЭНД были опубликованы результаты исследования усилий США по оказанию помощи 29 странам-партнерам в течение 20 лет после окончания «холодной войны». Эксперты пришли к выводу, что американская помощь давала больший эффект в том случае, если страна-партнер: 1) инвестировала собственные средства в укрепление потенциала сил безопасности; 2) демонстрировала достаточно высокую абсорбционную способность; 3) имела удовлетворительные показатели качества управления; 4) обладала сильной экономикой; 5) формулировала общие с США интересы в сфере безопасности [Paul et al., 2013: xvii]. Специалисты Корпорации РЭНД также отмечали, что главной целью некоторых программ помощи является не столько поддержка силовых структур государств-реципиентов, сколько укрепление доверия или обеспечение доступа к территории страны-партнера. При этом аналитики указывали на возможную синергию: «...улучшение отношений повышает эффективность программ укрепления потенциала, а успех этих программ в свою очередь способствует улучшению взаимоотношений» [Paul et al., 2013: 4].

Эксперты Корпорации РЭНД и других исследовательских центров США, в частности Центра за новую американскую безопасность [Rand, Tankel, 2015; Goldenberg et al., 2016] и Neptune [US security cooperation review, 2016], также пришли к выводу, что в целом американская помощь в области безопасности довольно результативна, если речь идет о постепенном укреплении имеющегося потенциала в странах с достаточно развитыми институтами (таких как Колумбия или Филиппины) или в государствах, где она используется в первую очередь для получения доступа к территории или обеспечения политического влияния (Израиль, Оман, Пакистан).

Напротив, в «нестабильных государствах» со слабыми политическими институтами, затронутых вооруженными конфликтами (Афганистане, Ираке, Йемене, Сирии), программы укрепления

потенциала служб безопасности традиционно давали плохие результаты [Paul et al., 2013; US security cooperation review, 2016: 4]. Хрестоматийными примерами в данном отношении являются наиболее крупные инициативы по обучению ВС и сил безопасности Ирака и Афганистана, на которые было потрачено соответственно 25 и 65 млрд долл. Иракская армия не только не смогла противостоять атаке боевиков «ИГ» на Мосул в 2014 г., но и сдала город, позволив террористам захватить склады с американским оружием. Армия Афганистана регулярно терпит серьезные поражения от талибов, которые, например, два года подряд осенью захватывали один из крупнейших центров страны – Кундуз.

Однако есть и другие, не менее нелюбимые для США истории. Так, обученные американцами войска и силы безопасности Йемена, по сути, разбежались в момент нападения хуситов на столицу страны Сану в 2014 г. В Мали, чьи ВС американские чиновники неоднократно называли образцовым партнером в Африке, армия, включая подразделения, обученные силами специального назначения США, ничего не смогла противопоставить исламистам, вторгнувшимся в страну из Ливии. В довершение всех бед за этим чувствительным поражением последовал государственный переворот, в котором демократически избранное правительство Мали было свергнуто военными во главе с капитаном Амаду Хайя Саного, также прошедшим обучение в США.

В «нестабильных государствах» программы помощи создают дополнительные угрозы безопасности как стран-партнеров, так и самого Вашингтона. Корпорация РЭНД выявила следующие группы рисков: 1) подрыв легитимности институтов управления (поощрение создания «преторийских гвардий», защищающих личную безопасность представителей правящего режима, нарушение принципа гражданского контроля над деятельностью силовых структур, стимулирование погони за рентным доходом); 2) усугубление межобщинных противоречий; 3) получение дивидендов от программ помощи вооруженными негосударственными акторами; 4) содействие нарушениям прав человека; 5) риск недобросовестного поведения страны-партнера [Watts, 2015]. Среди указанных рисков, пожалуй, наибольшее значение для внешней политики США имеет возможность обращения предоставленной помощи против них самих.

Итогом проведенного Корпорацией РЭНД исследования стала разработка рекомендаций по исправлению ситуации в сфере развития сотрудничества с зарубежными странами в области безопасности для аппарата заместителя министра обороны. Эти рекомен-



дации были уточнены и представлены в виде 10 предложений<sup>31</sup>, которые, пройдя межведомственные согласования (в частности, с Административно-бюджетным управлением администрации президента), в апреле 2016 г. (в преддверии обсуждения Закона об ассигнованиях на оборону на 2017 фин. г.) были представлены в Конгресс.

Предложения Министерства обороны были восприняты законодателями по-разному. Нижняя палата Конгресса соглашалась выполнить только те рекомендации, которые минимально видоизменяли действующие программы, в то время как сенаторы не просто решили инкорпорировать в свою версию Закона почти все идеи, озвученные военным ведомством, но и предложили ряд еще более радикальных нововведений<sup>32</sup>, большинство из которых (за исключением создания нового фонда Security Cooperation Enhancement Fund в размере 2,14 млрд долл.) и вошли в итоговый текст.

Поистине революционные изменения в рассматриваемой нами сфере, зафиксированные в Законе об ассигнованиях на оборону на 2017 фин. г.<sup>33</sup>, заслуживают того, чтобы быть перечисленными в полном объеме.

1. Включение в 10-й раздел Кодекса США («Вооруженные силы») новой главы (№ 16) под названием «Сотрудничество в области безопасности» (Security Cooperation), которая объединяет все положения, связанные с осуществлением данного вида международного взаимодействия.

2. Кодификация официального определения понятия «сотрудничество в области безопасности» (отныне выражение «программы и мероприятия Министерства обороны в области сотрудничества в сфере безопасности» обозначает программы, мероприятия (в том числе учения) и различные формы взаимодействия между американским военным ведомством и службами безопасности зарубежных государств, направленные на достижение следующих целей: а) укрепление потенциала союзных и дружественных стран по обеспечению самообороны и участию в многосторонних военных операциях; б) предоставление ВС США доступа на территорию за-

---

<sup>31</sup> DOD, Office of Legislative Counsel, DOD Legislative Proposals for Fiscal Year 2017, Fifth Package of Proposals Sent to Congress for Inclusion in the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017 (including DOD's Consolidated Section-by-Section Analysis of All Proposals Transmitted to Date), April 12, 2016.

<sup>32</sup> Rosen L.W., et al. Security cooperation: Comparison of proposed provisions for the FY2017 National Defense Authorization Act (NDAA) // Congressional Research Service Report. 2016. R44673. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44673.pdf> (accessed: 24.12.2016).

<sup>33</sup> 'National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017' (S. 2943). Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114s2943enr/pdf/BILLS-114s2943enr.pdf> (accessed: 24.12.2016).

рубежного государства в мирное время или в условиях военных действий; в) развитие взаимоотношений, способствующих продвижению интересов США в области безопасности<sup>34</sup>).

3. Назначение координатора всех программ в сфере сотрудничества в области безопасности в аппарате министра обороны в ранге помощника заместителя министра.

4. Предписание министру обороны осуществлять постоянный мониторинг и оценку результативности всех программ Пентагона в сфере сотрудничества в области безопасности, выявлять «лучшие практики» и представлять результаты данного анализа широкой общественности.

5. Отдельный запрос министром обороны финансирования для всех программ сотрудничества в области безопасности на следующий год с детализацией по стране, региону и видам мероприятий.

6. Создание специального учебного заведения по подготовке кадров в сфере управления программами помощи в области безопасности.

7. Предоставление министром обороны ежегодного отчета обо всех мероприятиях в сфере сотрудничества в области безопасности по отдельным государствам с указанием объема расходов, продолжительности и формы участия в соответствующих программах ВС США и сил безопасности стран-партнеров.

8. Подготовка президентом США один раз в четыре года всеобъемлющего обзора всех программ, связанных с оказанием помощи сектору безопасности зарубежных стран.

9. Предоставление Пентагону полномочий по оказанию содействия другим министерствам и ведомствам в разработке программ помощи в области безопасности стоимостью до 75 млн долл. в год.

10. Наделение Министерства обороны правом обучать органы безопасности зарубежных стран и оказывать им помощь в борьбе с терроризмом, распространением оружия массового поражения, незаконным оборотом наркотиков, транснациональной организованной преступностью, а также в обеспечении безопасности морских путей и границ.

\* \* \*

Нововведения, предусмотренные Законом об ассигнованиях на оборону на 2017 фин. Г., сложно оценить однозначно. С одной стороны, их следует воспринимать как закономерный итог длительного процесса эволюции системы оказания помощи в области безопасности в направлении перераспределения баланса влияния

---

<sup>34</sup> Ibidem.

от Госдепартамента к Министерству обороны, которое началось задолго до терактов 11 сентября 2001 г., но значительно ускорилось после этих трагических событий [Mission creep: The militarization of U.S. foreign policy? 2014]. Появление целой главы в Кодексе США, целиком и полностью посвященной сотрудничеству в области безопасности, в некоторой степени стало признанием новой роли и статуса Пентагона в этой системе. С другой стороны, данные изменения отражают стремление и исполнительной, и законодательной ветвей власти исправить те объективные перекосы в управлении помощью в области безопасности, которые возникли за последние 15 лет.

Данная система, несомненно, должна стать более прозрачной и управляемой, но будут ли американские усилия от этого более результативными – большой вопрос. История знает много примеров эффективных с управленческой точки зрения инициатив, которые не только не приносили ожидаемых результатов, но и приводили к ухудшению ситуации в странах-бенефициарах. Обеспечение большей прозрачности американских программ помощи в области безопасности и их более четкая увязка с приоритетами внешнеполитической стратегии сами по себе не предотвратят повторения ситуаций, подобных захвату складов с оружием в Ираке, и не устранят многочисленные риски при реализации таких программ в «нестабильных государствах», выявленные специалистами Корпорации РЭНД.

Однако можно с уверенностью сказать, что сложившаяся на данный момент в мире военно-политическая обстановка предрасполагает к тому, чтобы Министерство обороны США продолжало наращивать финансирование подобного рода программ, рассматривая их в том числе в качестве средства формирования долговременных каналов влияния на силовые структуры [Пономарев, 2012]. Скорее всего, эта тенденция сохранится и при администрации Д. Трампа, обещающего значительное увеличение расходов на оборону одновременно с уменьшением финансирования традиционной помощи развитию.

Даже при условии снятия бюджетных ограничений остальные факторы, обусловившие активизацию США на данном направлении, никуда не исчезнут. Скованные «иракским синдромом» и не готовые вести новые затратные войны в «нестабильных государствах» [Батюк, 2015; Biddle et al., 2017], Соединенные Штаты по-прежнему будут вкладывать значительные ресурсы в обучение и оснащение ВС и сил безопасности в этих странах, чтобы «помочь им себя защитить» [Gates, 2010]. При этом есть все основания полагать, что в ближайшие годы приоритетное значение будут иметь программы оказания помощи государствам Азиатско-Тихоокеан-

ского региона, в первую очередь Юго-Восточной Азии, а также Центральной и Восточной Европы, в том числе Украине. Это означает, что мониторинг процессов, происходящих в политике США в сфере предоставления помощи в области безопасности, будет иметь большое практическое значение для обеспечения национальных интересов Российской Федерации в мире в целом и на постсоветском пространстве в частности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Батюк В.И. Иракский синдром: военная политика США на современном этапе // США и Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 2. С. 17–31.
2. Кременюк В.А. Внешняя политика президента Б. Обамы: поиски выхода из кризиса // США и Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 6. С. 3–20.
3. Пономарев Н.В. Механизмы военного сотрудничества во внешней политике США // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 28. С. 95–105.
4. Приходько О.В. Американская политика в отношении Украины // Обозреватель – Observer. 2016. № 101. С. 43–61.
5. Согрин В.В. Барак Обама: внешняя политика либерального прогрессиста // Общественные науки и современность. 2014. № 3. № 57–72.
6. Allin D.H., Jones E. *Weary policeman: American power in an age of austerity*. London: International Institute for Strategic Studies, 2012.
7. Biddle S., Macdonald J., Baker R. Small footprint, small payoff: The military effectiveness of security force assistance // *Journal of Strategic Studies*. 2017. No. 1. P. 1–54.
8. *China, the United States, and the future of Southeast Asia: U.S.-China relations* / Ed. by D.B.H. Denoon. New York: New York University Press, 2017.
9. Gates R.M. Helping others defend themselves: The future of U.S. security assistance // *Foreign Affairs*. 2010. Vol. 89. No. 3. P. 2–6.
10. Goldenberg I., Friend A.H., Tankel S., Heras N.A. *Remodeling partner capacity: Maximizing the effectiveness of U.S. counterterrorism security assistance*. Washington, D.C.: Center for New American Security, 2016. Available at: <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-RemodelingPartnerCapacity-Final.pdf> (accessed: 20.12.2016).
11. 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.
12. Jackson R. *Untangling the web: A blueprint for reforming American security sector assistance*. Washington, D.C.: Open Society Foundations, 2017. Available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/untangling-web-blueprint-reforming-american-security-sector-assistance> (accessed: 20.01.2017).
13. Karlin M.E. *Training and equipping is not transforming: An assessment of U.S. programs to build partner militaries*. Johns Hopkins University Doctoral Dissertation. Baltimore, 2012.

14. Marquis J. Developing an assessment, monitoring, and evaluation framework for U.S. Department of Defense security cooperation. Santa Monica: RAND Corporation, 2016. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1611.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1611.html) (accessed: 20.12.2016).

15. McNerney M. Department of Defense and security cooperation: Improving prioritization, authorities, and evaluations. Santa Monica: RAND Corporation, 2016. Available at: <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT454.html> (accessed: 20.12.2016).

16. McNerney M., Johnson S., Pezardet S. et al. Defense institution building in Africa: An assessment. Santa Monica: RAND Corporation, 2016. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1232.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1232.html) (accessed: 20.12.2016).

17. McNerney M., O'Mahony A., Szayna T.S. et al. Assessing security cooperation as a preventive tool. Santa Monica: RAND Corporation, 2014. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR350.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR350.html) (accessed: 20.12.2016).

18. Mission creep: The militarization of U.S. foreign policy? / Ed. by G. Adams, Sh. Murray. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2014.

19. Moroney J.D.P. Building partner capabilities for coalition operations. Santa Monica: RAND Corporation, 2007. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG635/> (accessed: 20.02.2016).

20. Moroney J.D.P., Marquis J.P., Thurston C.Q., Treverton G.F. A framework to assess programs for building partnerships. Santa Monica: RAND Corporation, 2009. Available at: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG863.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG863.pdf) (accessed: 20.12.2016).

21. Moroney J.D.P., Thaler D.E., Hogler J. Review of security cooperation mechanisms combatant commands utilize to build partner capacity. Santa Monica: RAND Corporation, 2013. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR413.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR413.html) (accessed: 20.12.2016).

22. Paul Ch., Clarke C.P., Grill B. et al. What works best when building partner capacity and under what circumstances? Santa Monica: RAND Corporation, 2013. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1253z1.html> (accessed: 20.12.2016).

23. Paul Ch., Gordon B.J., Moroney J.D.P. et al. A building partner capacity assessment framework: Tracking inputs, outputs, outcomes, disrupters, and work-arounds. Santa Monica: RAND Corporation, 2015. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR935.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR935.html) (accessed: 20.12.2016).

24. Rand D.H., Tankel S. Security cooperation and assistance: Rethinking the return on investment. Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2015. Available at: [http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Report\\_Security%20Cooperation\\_FINAL.pdf](http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Report_Security%20Cooperation_FINAL.pdf) (accessed: 20.12.2016).

25. Reveron D.S. Exporting security: International engagement, security cooperation, and the changing face of the US military. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2016.

26. Serafino N.M. Foreign assistance in camouflage? Measuring the military security cooperation role // Mission creep: The militarization of U.S. foreign policy? / Ed. by G. Adams, Sh. Murray. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2014. P. 120–144.

27. Shapiro A.J. A new era for U.S. security assistance // *The Washington Quarterly*. 2012. No. 35. P. 23–35.

28. Singh R. Barack Obama's post-American foreign policy: The limits of engagement. New York: Bloomsbury, 2012.

29. Spear J. The militarization of United States foreign aid // *The securitization of foreign aid* / Ed. by S. Brown, J. Gravingholt. London: Palgrave, 2016. P. 18–41.

30. Thaler D., McNerney M., Grill B. et al. From patchwork to framework: A review of title 10 authorities for security cooperation. Santa Monica: RAND Corporation, 2016. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1438.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1438.html) (accessed: 20.12.2016).

31. U.S. security cooperation review // Neptune. 2016. Available at: <http://neptuneasc.com/site/wp-content/uploads/2015/05/Neptune-Whole-of-Government-U.S.-Security-Cooperation-Review-20160208.pdf> (accessed: 20.12.2016).

32. Watts S. Identifying and mitigating risks in security sector assistance for Africa's fragile states. Santa Monica: RAND Corporation, 2015. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR808.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR808.html) (accessed: 20.12.2016).

## **V.I. Bartenev**

### **U.S. SECURITY ASSISTANCE PROGRAMS: PAST, PRESENT, FUTURE (PART II)**

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

The paper's second part examines the legacy of the Obama administration in the field of international security assistance. It provides a brief overview of the most remarkable new global, regional and country programs initiated by the United States between 2009 and 2016 as part of the prolonged War on Terror, mainly, in South Asia, Middle East and North Africa, as well as in response to a shift in strategic balance of power in the Eastern Europe and the Asia-Pacific. The paper also studies various effectiveness and impact assessments of relevant programs and also the projects of reforming the whole system of security cooperation elaborated by both expert community and politicians. The conclusion is drawn that the reform approved by the Congress in the early 2016, after Donald Trump's victory in the presidential election, constitutes a compromise which consolidates a new distribution of roles between the Department of Defense and the State Department and increases transparency and accountability of the programs funded and administered by the DoD. The current reform is aimed at increasing the level of effectiveness (quite often very low, as Obama's rule has shown) of the U.S. efforts in building capacity of the foreign military forces, border control and police units in countering domestic and transnational security threats. However, the positive effect of this reform – especially in the most fragile states affected by violent conflict – and the success in mitigating numerous and various risks related to provision of foreign security assistance – is not given.

**Keywords:** United States, U.S. Department of Defense, State Department, foreign assistance, military assistance, security assistance, Global War on Terror, counterterrorism, counterinsurgency.

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

## REFERENCES

1. Batyuk V.I. 2015. Irakskii sindrom: voennaya politika SShA na sovremenom etape [The Iraq syndrome: U.S. military policy, the present stage]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*, no. 2, pp. 17–31. (In Russ.)
2. Kremen'yuk V.A. 2011. Vneshnyaya politika prezidenta B. Obama: poiski vykhoda iz krizisa [President B. Obama's foreign policy: A search for crisis resolution]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*, no. 6, pp. 3–20. (In Russ.)
3. Ponomarev N.V. 2012. Mekhanizmy voennogo sotrudnichestva vo vneshnei politike SShA [Machinery of U.S. International military cooperation]. *Mezhdunarodnye protsessy*, vol. 10, no. 28, pp. 95–105. (In Russ.)
4. Prikhod'ko O.V. 2016. Amerikanskaya politika v otnoshenii Ukrainy [The US policy towards Ukraine]. *Obozrevatel' – Observer*, no. 101, pp. 43–61. (In Russ.)
5. Sogrin V.V. 2014. Barak Obama: vneshnyaya politika liberal'nogo progressista [Barack Obama: The foreign policy of a progressive liberal]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 3, pp. 57–72. (In Russ.)
6. Adams G., Murray Sh. (eds.). 2014. *Mission creep: The militarization of U.S. foreign policy?* Washington, D.C., Georgetown University Press.
7. Allin D.H., Jones E. 2012. *Weary policeman: American power in an age of austerity*. London, International Institute for Strategic Studies.
8. Biddle S., Macdonald J., Baker R. 2017. Small footprint, small payoff: The military effectiveness of security force assistance. *Journal of Strategic Studies*, no. 1, pp. 1–54.
9. Denoon D.B.H. (ed.). 2017. *China, the United States, and the future of Southeast Asia: U.S.-China relations*. New York, New York University Press.
10. Gates R.M. 2010. Helping others defend themselves: The future of U.S. security assistance. *Foreign Affairs*, vol. 89, no. 3, pp. 2–6.
11. Goldenberg I., Friend A.H., Tankel S., Heras N.A. 2016. *Remodeling partner capacity: Maximizing the effectiveness of U.S. counterterrorism security assistance*. Washington, D.C., Center for New American Security. Available at: <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-RemodelingPartnerCapacity-Final.pdf> (accessed: 20.12.2016).
12. 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.
13. Jackson R. 2017. *Untangling the web: A blueprint for reforming American security sector assistance*. Washington, D.C., Open Society Foundations. Available

- at: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/untangling-web-blueprint-reforming-american-security-sector-assistance> (accessed: 20.01.2017).
14. Karlin M.E. 2012. *Training and equipping is not transforming: An assessment of U.S. programs to build partner militaries*. Johns Hopkins University Doctoral Dissertation. Baltimore.
  15. Marquis J. 2016. *Developing an assessment, monitoring, and evaluation framework for U.S. Department of Defense security cooperation*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1611.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1611.html) (accessed: 20.12.2016).
  16. McNerney M. 2016. *Department of Defense and security cooperation: Improving prioritization, authorities, and evaluations*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT454.html> (accessed: 20.12.2016).
  17. McNerney M., Johnson S., Pezardet. S. et al. 2016. *Defense institution building in Africa: An assessment*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1232.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1232.html) (accessed: 20.12.2016).
  18. McNerney M., O'Mahony A., Szayna T.S. et al. 2014. *Assessing security cooperation as a preventive tool*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR350.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR350.html) (accessed: 20.12.2016).
  19. Moroney J.D.P. 2007. *Building partner capabilities for coalition operations*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG635/> (accessed: 20.02.2016).
  20. Moroney J.D.P., Marquis J.P., Thurston C.Q., Treverton G.F. 2009. *A framework to assess programs for building partnerships*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG863.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG863.pdf) (accessed: 20.12.2016).
  21. Moroney J.D.P., Thaler D.E., Hogler J. 2013. *Review of security cooperation mechanisms combatant commands utilize to build partner capacity*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR413.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR413.html) (accessed: 20.12.2016).
  22. Paul Ch., Clarke C.P., Grill B. et al. 2013. *What works best when building partner capacity and under what circumstances?* Santa Monica, RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1253z1.html> (accessed: 20.12.2016).
  23. Paul Ch., Gordon B.J., Moroney J.D.P. et al. 2015. *A building partner capacity assessment framework: Tracking inputs, outputs, outcomes, disrupters, and workarounds*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR935.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR935.html) (accessed: 20.12.2016).
  24. Rand D.H., Tankel S. 2015. *Security cooperation and assistance: Rethinking the return on investment*. Washington, D.C., Center for a New American Security. Available at: [http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Report\\_Security%20Cooperation\\_FINAL.pdf](http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Report_Security%20Cooperation_FINAL.pdf) (accessed: 20.12.2016).
  25. Reveron D.S. 2016. *Exporting security: International engagement, security cooperation, and the changing face of the US military*. Washington, D.C., Georgetown University Press.



26. Serafino N.M. 2014. Foreign assistance in camouflage? Measuring the military security cooperation role. In Adams G., Murray Sh. (eds.). *Mission creep: The militarization of US foreign policy?* Washington, D.C., Georgetown University Press, pp. 120–144.

27. Shapiro A.J. 2012. A new era for U.S. security assistance. *The Washington Quarterly*, vol. 35, pp. 23–35.

28. Singh R. 2012. *Barack Obama's post-American foreign policy: The limits of engagement*. New York, Bloomsbury.

29. Spear J. 2016. The militarization of United States foreign aid. In: Brown S., Grävingsholt J. (eds.). *The securitization of foreign aid*. London, Palgrave, pp. 18–41.

30. Thaler D., McNerney M., Grill B. et al. 2016. *From patchwork to framework: A review of title 10 authorities for security cooperation*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1438.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1438.html) (accessed: 20.12.2016).

31. *U.S. security cooperation review*. 2016. Neptune. Available at: <http://neptuneasc.com/site/wp-content/uploads/2015/05/Neptune-Whole-of-Government-U.S.-Security-Cooperation-Review-20160208.pdf> (accessed: 20.12.2016).

32. Watts S. 2015. *Identifying and mitigating risks in security sector assistance for Africa's fragile states*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR808.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR808.html) (accessed: 20.12.2016).