

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

FOREIGN ASSISTANCE

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-64-113

Научная статья / Research paper

В.И. Бартенеv*

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКОЙ США ПО ОКАЗАНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ В XXI ВЕКЕ: ОТ ДЖОРДЖА БУША-МЛАДШЕГО ДО ДЖОЗЕФА БАЙДЕНА

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

В научной литературе по внешней политике США наблюдается трудно-объяснимый дефицит работ, посвященных такому любопытному феномену, как президентские инициативы по оказанию международной помощи. Подобный инструмент если и рассматривается, то в контексте деятельности отдельных администраций, но не функционирования американской национальной системы управления международной помощью в целом. Настоящая статья призвана восполнить этот пробел. В первом разделе обозначено место президентских инициатив среди применяемых главой Белого дома инструментов управления политикой международной помощи, определены причины расширения масштабов их использования. Во втором разделе проведен сравнительный анализ порядка десяти ключевых инициатив XXI в. — с особым акцентом на отличии Президентской инициативы по возрождению демократии, запущенной на Саммите за демократию в декабре 2021 г. Дж. Байденом, от инициатив его предшественников. Сделан вывод, что подобный инструмент в последние десятилетия получил распространение вследствие как объективных, так и субъективных при-

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

чин. С одной стороны, президенты стремились расширить пространство для маневра в вопросах программирования и бюджетирования помощи, изначально ограниченное законодательством и сузившееся еще больше в результате резкого увеличения числа целевых ассигнований в Конгрессе. С другой стороны, сказалась и беспрецедентная активность Дж. Буша-мл., с которой другим президентам приходилось соотносить свои действия. Однако запуск каждой инициативы был обусловлен уникальной комбинацией факторов, действовавших на индивидуальном, внутригосударственном и структурном уровнях. Это определило многообразие обстоятельств их появления, документального и институционального оформления — при сохранении, однако, ряда общих черт, таких как: 1) четкое обозначение финансовых параметров; 2) многолетняя перспектива; 3) подкрепление законами, распорядительными актами президента или документами стратегического планирования; 4) создание специальных координирующих структур. При этом чем выше изначально был статус последних и четче их мандат, тем более эффективно реализовывались сами инициативы. Запуск Дж. Байденом уже в первый год правления собственной Президентской инициативы по возрождению демократии, объединяющей инструменты дипломатии и содействия развитию, подтверждает выявленную логику. Его стремление оставить след в истории определило выбор тематического профиля, более всего отражающего его идейно-политические взгляды и представления о стержневом противостоянии эпохи. В то же время инициатива Дж. Байдена кардинально отличается от предшествующих во всех трех выделенных нами измерениях как обстоятельствами запуска, так и отсутствием (по крайней мере, на данный момент) полноценного документального или институционального оформления. В этой связи вероятность оказания данной инициативой значимого, долговременного влияния на политику США как донора не следует переоценивать.

Ключевые слова: США, международная помощь, содействие международному развитию, президентские инициативы, бюджетные ассигнования, администрация, Конгресс, бюджетирование, поддержка демократии, Дж. Буш-мл., Б. Обама, Д. Трамп, Дж. Байден

Для цитирования: Бартенев В.И. Президентские инициативы как инструмент управления политикой США по оказанию международной помощи в XXI веке: от Джорджа Буша-младшего до Джозефа Байдена // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 64–113. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-64-113.

Vladimir I. Bartenev

**PRESIDENTIAL INITIATIVES
AS A TOOL TO MANAGE U.S. FOREIGN ASSISTANCE
POLICIES IN THE XXI CENTURY:
FROM GEORGE W. BUSH JR. TO JOSEPH R. BIDEN**

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

Exploration of bibliography on the U.S. foreign policy reveals a striking and inexplicable lack of scholarly attention to such an interesting phenomenon, as presidential foreign aid initiatives. Such initiatives are studied exclusively in the context of a given administration's policy but not as an element of the U.S. national system of foreign aid management. This paper is meant to fill this gaping niche. The first section defines a place of such initiatives among the presidential tools to influence foreign aid policies and the reasons behind their proliferation. The second section compares a dozen of the most prominent presidential initiatives of the XXI century — with a special focus on the differences between the most recent Presidential Initiative for Democratic Renewal, launched by Joseph Biden at the Summit for Democracy, and the initiatives of his predecessors. The conclusion is drawn that presidential initiatives have gained in significance over the last two decades due to objective as well as subjective factors. On the one hand, U.S. presidents sought to expand the room for maneuver in foreign aid programming and budgeting, which had been very limited from the very beginning due to the legal constraints and which had contracted even further because of a quick proliferation of Congressional earmarks and directives. On the other hand, one should not underestimate the impact of an unprecedented activism of the George W. Bush that the last three U.S. presidents had to keep in mind in their own aid policies. However, the launch of each initiative was determined by a unique combination of factors operating at the individual, domestic and structural levels. This explains a great variety in circumstances surrounding their launch, documentary and institutional formalization, which did not preclude a number of key similarities: 1) determining the funding volume; 2) providing a long-term perspective; 3) supporting the initiative through authorization acts, presidential orders, memoranda/directives or strategic planning documents issued by the White House; 4) establishing new coordination units. The higher the status of these units and the clearer their mandates were, the more effectively the implementation process went. The launch of the Joseph Biden's Presidential Initiative for Democratic Renewal — which combines diplomacy and development tools — at the end of his first year in office illustrates the role of the aforementioned factors. His intent to solidify his legacy predetermined

the choice of a thematic profile for the first presidential initiative which would reflect his personal ideas and considerations about a pivotal confrontation of the epoch in the most explicit way. However, at least for the time being the Joseph Biden's initiative stands out in all three main dimensions, which raises doubts about its potential to exert a systemic and long-term influence on the U.S. foreign assistance policies.

Keywords: United States, foreign assistance, international development cooperation, presidential initiatives, appropriations, administration, Congress, budgeting, democracy promotion, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump, Joseph Biden

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

For citation: Bartenev V.I. 2022. Presidential initiatives as a tool to manage U.S. foreign assistance policies in the XXI century: From George W. Bush Jr. to Joseph R. Biden. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 64–113. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-64-113. (In Russ.)

9–10 декабря 2021 г. в онлайн-формате состоялся созванный президентом США Дж. Байденом первый Саммит за демократию, собравший представителей более 100 государств и вызвавший большой общественный резонанс. На этом мероприятии Дж. Байден среди прочего объявил о запуске новой Президентской инициативы по возрождению демократии (Presidential Initiative for Democratic Renewal), которая предполагает осуществление комплекса мер как в области дипломатии, так и в сфере оказания международной помощи. На финансирование данной инициативы на 2022 фин. г. администрация планирует запросить у Конгресса чуть менее 500 млн долл.¹ Этот шаг, несомненно, значимый сам по себе, имеет смысл рассмотреть в более широком историческом и политико-правовом контексте — как частный случай оказания главой исполнительной

¹ Fact sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal // White House. 09.12.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/> (accessed: 20.02.2022).

власти прямого влияния на политику США по предоставлению международной помощи и сопоставить с президентскими инициативами трех предшественников Дж. Байдена на посту главы Белого дома — Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа.

Стоит отметить, что такая постановка задачи является новой как для отечественной, так и для зарубежной научной литературы. На сегодняшний день есть ряд работ, посвященных отдельным, наиболее знаковым президентским инициативам, в первую очередь запущенным в годы правления Дж. Буша-мл. [Chhotray, Hulme, 2009; Mawdsley, 2007; Dybul, 2011; Bendavid, 2016; Jacobson, 2020; Steketee et al., 2021; и др.] и Б. Обамы [Alcorn, 2012; Garcia, 2016; Slater, Castaneda, 2012]. Однако рассматриваются эти инициативы преимущественно в привязке к деятельности конкретных администраций на международной арене в целом или в определенной сфере (например, здравоохранении или обеспечении продовольственной безопасности), но не в качестве отдельного инструмента государственной политики США как донора. В то же время во внушительном массиве зарубежных и отечественных трудов по актуальным проблемам американской внешней помощи, регулярно пополняемом как монографическими исследованиями [Callaway, Matthews, 2016; Milner, Tingley, 2016; Norris, 2021; Regilme, 2022; и др.], так и отдельными статьями [Белецкая, 2020; Давыдов, 2018; Whang et al., 2019; и др.], президентским инициативам должного внимания не уделяется. Пунктиром данная тема затрагивается лишь в считанном числе работ преимущественно прикладного характера [Brainard, 2007; de Cazotte, 2020; Casella et al., 2021; Runde et al., 2022] — и то, по сути, только применительно к факторам, обусловившим увеличение количества такого рода инициатив в XXI в., и к их политическим последствиям.

При этом обращение к заявленной теме обладает не только чисто научной, но и ярко выраженной практической значимостью. Сопоставление Президентской инициативы по возрождению демократии с другими президентскими инициативами последних двух десятилетий может облегчить оценку перспектив ее реализации. Это крайне важно с учетом как общей направленности внешней политики администрации Дж. Байдена, решившей сделать акцент на противостоянии демократических и авторитарных режимов, так и — отдельно — обострения американо-российских отношений.

Статья разделена на два крупных блока. В первом обозначено место президентских тематических инициатив в структуре инструментов управления международной помощью, имеющихся в арсенале главы исполнительной власти США, а также определены причины расширения масштабов их использования. Во втором разделе рассмотрены конкретные инициативы — объекты исследования и проведен их сравнительный анализ на основе ряда критериев с особым акцентом на отличии Президентской инициативы по возрождению демократии Дж. Байдена от инициатив его предшественников.

Президентские инициативы в структуре механизмов управления международной помощью: проблемы концептуализации и классификации

Прежде чем обозначить основные элементы президентского инструментария управления политикой оказания международной помощи, следует сделать важную оговорку. Говоря «президент», мы имеем в виду не только главу исполнительной власти непосредственно, но и его администрацию (Исполнительный офис), в первую очередь такие ее стержневые элементы, как Административно-бюджетное управление и Аппарат Совета национальной безопасности (СНБ). Данные структуры на повседневной основе помогают главе Белого дома воплощать его понимание национальных интересов США и методов их обеспечения (в том числе посредством оказания помощи другим государствам) в распорядительных документах, документах стратегического планирования, проектах бюджета и отдельных законодательных актах, вносимых в Конгресс, и т.п.

Конституция США наделяет президента широкими полномочиями в сфере внешней политики, что дает ему право устанавливать общие стратегические ориентиры в области оказания помощи зарубежным государствам. Непосредственное же управление этим элементом внешнеполитического инструментария осуществляет госсекретарь — в соответствии со ст. 622 Закона о международной помощи 1961 г.² Вместе с тем в американской системе «сдержек и противовесов» полномочия президента в сфере международной

² Изначальная версия: Foreign Assistance Act of 1961. Pub. L. 87-195. 75 Stat. 424-2. 04.09.1961. Текущая версия: Foreign Assistance Act of 1961, as amended through P.L. 116-6, Enacted February 15, 2019. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf> (accessed: 25.12.2021).

политики существенно ограничены Конгрессом [подробнее см.: Журавлёва, 2011; Scott, Rosati, 2021; и др.]. Президент и Конгресс имеют ряд взаимосвязанных инструментов влияния на политику внешней помощи, структура которых представлена в обобщенном виде в табл. 1.

Таблица 1

**Основные инструменты влияния президента и Конгресса США
на политику оказания международной помощи**

№ п/п	Президент	Конгресс
1	Номинация кандидатов на ключевые посты в органах исполнительной власти и государственных корпорациях	Утверждение кандидатур, номинируемых президентом
2	Внесение законопроектов в Конгресс	Принятие законов
3	Утверждение/ветирование законов, принимаемых Конгрессом	
4	Представление проекта бюджета в Конгресс	Выделение бюджетных ассигнований (включая целевые предписания по расходованию средств)
5	Распоряжение средствами, ассигнуемыми Конгрессом для их непосредственного использования	
6	Подписание исполнительных указов	Осуществление парламентского контроля
7	Издание президентских директив	
8	Утверждение Стратегий национальной безопасности и других документов стратегического планирования	Санкционирование и бюджетирование президентских инициатив
9	Запуск президентских инициатив	

Источник: составлено автором.

Проще всего осмыслить соотношение инструментов, представленных в верхних трех строках таблицы.

Так, президент назначает лиц на ключевые посты в министерствах, ведомствах, государственных корпорациях и фондах, более всего вовлеченных в процесс оказания содействия международному развитию (СМР), а также представителей США в многосторонних финансовых институтах. В общей сложности таких наиболее значимых постов сегодня насчитывается порядка 30. Выбор кандидатур

осуществляется главой государства на основе оценки как их профессиональных качеств, так и близости их взглядов на общие принципы использования помощи для достижения внешнеполитических целей его собственным убеждениям (пожалуй, наиболее ярко это проявилось при Б. Обаме). Правом утверждения номинированных президентом кандидатур, как известно, обладает Сенат США. Кандидаты на большую часть постов, непосредственно связанных с оказанием международной помощи, утверждаются профильным Комитетом по международным отношениям, однако ряд претендентов — другими комитетами: по финансам; сельскому хозяйству, питанию и лесному хозяйству; здравоохранению; образованию; трудовым и пенсионным вопросам; и др.

Президент также подписывает или (в крайне редких случаях) ветоирует законы, принимаемые Конгрессом, — как нормативно-правовые акты, санкционирующие реализацию отдельных программ помощи (*authorization acts*), так и законы об ассигнованиях, выделяемых на эти цели на очередной финансовый год (*appropriation acts*). При этом нередко проекты санкционирующих законов вносятся в Конгресс как раз администрацией президента. Безусловно, самым ярким примером в этом плане является упомянутый Закон о международной помощи, который был внесен в 1961 г. администрацией Дж. Кеннеди и оперативно прошел через обе палаты.

Взаимозависимость исполнительной и законодательной ветвей власти как субъектов процесса управления международной помощью особо проявляется в рамках бюджетного процесса, весьма жестко регламентированного.

Закон о бюджете и бухгалтерском учете 1921 г.³ обязывает президента США представлять в парламент проект консолидированного федерального бюджета, который специалисты Исследовательской службы Конгресса (ИСК) считают одним из важнейших инструментов, имеющихся в арсенале главы государства⁴. Однако решение оперативных вопросов бюджетирования президент делегирует Административно-бюджетному управлению.

³ Budget and Accounting Act of 1921. Pub. L. 67-13. Approved June 10, 2021. Available at: <https://www.gao.gov/assets/D03855.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁴ Christensen M.D. The executive budget process: An overview. CRS Report for Congress. R42633. 27.07.2012. P. 1. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R42633.pdf> (accessed: 25.12.2021).

Вовлечение же законодателей в этот процесс начинается после поступления на рассмотрение в феврале проекта бюджета, подписанного президентом, а спустя некоторое время — более детализированных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (Congressional Budget Justifications) от отдельных министерств и ведомств. Такие обоснования содержат предложения по распределению средств по отдельным статьям и странам, но без разбивки на конкретные проекты и мероприятия. После этого профильные комитеты Конгресса проводят тематические слушания с участием представителей соответствующих министерств, где те защищают идеи, заложенные в проект бюджета.

В случае с Законом о финансировании Госдепартамента, международных операций и связанных программ (State, Foreign Operations and Related Programs (SFOPS) appropriation act), на основании которого выделяются бюджетные ассигнования на подавляющую часть инициатив в сфере международной помощи (раздел «Международные отношения» федерального бюджета США), представленный исполнительной властью проект попадает в соответствующий подкомитет Комитета по ассигнованиям Палаты представителей. Тот вносит в него свои коррективы и направляет на рассмотрение полным составом Комитета. При этом конгрессмены могут также включать в текст законопроекта целевые ассигнования. Речь идет о предписаниях исполнительной власти выделить средства на реализацию программ в тех или иных секторах или странах либо осуществить взносы в отдельные международные организации. Далее в случае одобрения законопроекта он попадает в аналогичный подкомитет Комитета по ассигнованиям Сената, где проходит идентичную процедуру, после чего создается согласительная комиссия двух палат — в целях выработки консенсусного варианта. На этом этапе в текст также могут быть включены новые целевые ассигнования. В случае утверждения в обеих палатах законопроект попадает уже на подпись к президенту.

В американском экспертном сообществе принято делить целевые ассигнования на «жесткие» и «мягкие». «Жесткие» строго обязательны к выполнению и прописываются непосредственно в тексте закона. «Мягкие» — это включаемые в него предписания (*earmarks*) рекомендательного характера, а также указания (*directives*) или рекомендации (*recommendations*) потратить средства на те или иные цели. Все «мягкие» целевые ассигнования содержатся в сопроводи-

тельном отчете Комитета по ассигнованиям любой из палат к тексту законопроекта (*committee report*) или же в совместной пояснительной записке (*joint explanatory statement*) к отчету согласительной комиссии [Casella et al., 2021: 3].

Директивы, предписывающие выделение помощи тем или иным странам/организациям в полном соответствии с запросом администрации, также формально считаются целевыми ассигнованиями. В законопроекте могут утверждаться для отдельных государств объемы финансирования, предложенные администрацией, но при этом не оговариваться, как средства будут распределяться между остальными странами. Соответственно если Конгресс примет решение уменьшить общий объем ассигнований, то администрация вынуждена будет сокращать размеры помощи для остальных ее реципиентов, не упомянутых в законе об ассигнованиях поименно. Это становилось постоянным источником разногласий между ветвями власти, и в XXI в. Конгресс начал постепенно включать целевые ассигнования для всех стран по основным бюджетным статьям⁵.

Анализ, проведенный вашингтонским Центром международных и стратегических исследований (Center for International and Strategic Studies, CSIS) [Casella et al., 2021], позволил выявить масштабное увеличение количества целевых ассигнований за первые два десятилетия XXI в. и изменение их характера. Если в 1999 фин. г. 48% финансирования основных статей экономической помощи, а также помощи по статье «Международный наркоконтроль и правопорядок» (International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE) имело конкретное страновое или региональное предназначение (в форме «жесткого» или «мягкого» предписания/маркировки) и только 14% — секторальное/программное (в форме «мягкого» предписания/маркировки), то к 2020 фин. г. ситуация изменилась на 180°: эти показатели составили 28 и 89% соответственно. Количество секторальных директив возросло с 14 до 55 (из них 23 — «жесткие» и 32 — «мягкие»).

Параллельно произошло многократное увеличение объема маркируемых ассигнований: так, если в 1999 г. крупнейшим целевым ассигнованием стало выделение 305 млн долл. на помощь в развитии

⁵ Earmarks in Appropriations Acts: FY 1994, FY 1996, FY 1998, FY 2000, FY 2002, FY2004, FY2005 // CRS Appropriations Team. 26.01.2006. P. 19. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/m012606.pdf> (accessed: 25.12.2021).

сельского хозяйства, то в 2020 фин. г. на борьбу с ВИЧ/СПИДом целевым образом было направлено 5,93 млрд долл., на поддержку демократии — 2,4 млрд. Количество «директив», устанавливавших минимальный объем финансирования не менее 100 млн долл., в свою очередь увеличилось с 3 до 14 [Casella et al., 2021: 3–4].

Специалисты CSIS объясняют данные изменения следующими факторами:

- усилением недоверия законодательной власти к исполнительной;
- увеличением числа некоммерческих организаций и их коалиций, фокусирующихся на одной задаче;
- «нишевыми» интересами отдельных членов Конгресса;
- большей легкостью объяснения электорату необходимости финансирования программ, способствующих достижению конкретных задач.

Целевые ассигнования усложняют задачу планирования политики оказания помощи для исполнительной власти. Как подчеркивают специалисты ИСК, администрация обобщает все предписания и либо стремится их выполнить, дабы не портить отношения с Конгрессом, либо вступает в продолжительные консультации с соответствующими комитетами для достижения консенсуса⁶. Такого рода консультации могут проводиться также в тех случаях, когда Конгресс устанавливает «потолок» — максимальный объем ассигнований — для отдельной программы или страны, а администрация хочет его снизить. В целом влияние целевых ассигнований на политику международной помощи оценивается как крайне негативное, особенно применительно к Закону SFOPS.

Однако ограничения свободы маневра исполнительной власти со стороны Конгресса этим не исчерпываются. В соответствии со ст. 653 Закона о международной помощи (добавленной в 1971 г.) в течение месяца с момента подписания закона об ассигнованиях администрация должна представить в соответствующие подкомитеты Комитетов по ассигнованиям обеих палат подробный отчет, содержащий информацию об объемах помощи каждой стране и международной организации, с указанием суммы, выделяемой по каждой статье. Это положение не распространяется только на административные расходы, а также на чрезвычайную помощь. Соответственно до

⁶ Ibid. P. 20.

выделения средств представители Госдепартамента и Агентства США по международному развитию (АМР США) должны получить одобрение своих предложений по распределению ассигнований от аппаратов соответствующих подкомитетов.

Формирование такого отчета зачастую оказывается крайне сложным, поскольку ответственные структуры (с 2006 г. это Управление ресурсов иностранной помощи (Управление «F») Госдепартамента) должны «примирить» изначальный проект бюджета с предписаниями Конгресса, зафиксированными в законе об ассигнованиях. Чем сильнее они различаются, тем медленнее происходит непосредственное выделение средств на реализацию программ и проектов.

Президенту же разрешено распоряжаться — согласно ст. 614 Закона о международной помощи — лишь очень незначительным объемом ассигнований. В частности, ему предоставляется исключительное право расходовать до 250 млн долл. из средств экономической помощи (не более 50 млн долл. на одну страну) без ограничений, исходя из соображений национальной безопасности. Задействована эта норма, правда, может быть только после проведения консультаций с Конгрессом.

Кроме того, глава Белого дома имеет право ежегодно использовать 25 млн долл. для удовлетворения срочных, чрезвычайных нужд (ст. 451), осуществив переброску средств с других бюджетных статей (кроме статьи «Помощь развитию»), при этом правительство также должно отчитаться перед Конгрессом. Исполнительная власть пользовалась этим правом для оказания помощи в организации выборов и мероприятий миротворческого характера в ряде стран.

Наконец, президент США имеет право использовать до 50 млн долл. в течение финансового года на цели гуманитарной поддержки из любых статей экономической помощи (ст. 492b). Обычно средства «одалживаются» на время у других программ, а их компенсация производится посредством запроса у Конгресса дополнительных ассигнований или учитывается в следующем финансовом году. Кроме того, Закон о контроле Конгресса за бюджетом и изъятиями 1974 г.⁷ дает президенту право просить Конгресс об аннулировании ассиг-

⁷ The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. Pub. L. 93-344, 88 Stat. 297. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg297.pdf> (accessed: 22.01.2022).

нованных, но еще не законтрактованных средств, а также отложить расходование ассигнованных средств (но не более чем на 45 дней).

Реагируя на события, происходящие в других регионах мира (стихийные бедствия, государственные перевороты, вооруженные конфликты и т.п.), президент часто озвучивает угрозы сокращения/замораживания помощи или, наоборот, обещания выделить дополнительные средства (примером могут быть заявления Б. Обамы об оказании дополнительной помощи странам, затронутым «Арабским пробуждением», в 2011 г.). Решение о выделении финансирования на реализацию таких угроз или обещаний, впрочем, также принимает Конгресс.

Наконец, принципиально важно упомянуть и другие права и обязанности президента, предусмотренные американским законодательством и напрямую касающиеся вопросов оказания международной помощи.

В первую очередь стоит отметить те функции президента, которые связаны с имеющимся у него правом издания распорядительных документов.

Например, президент как глава исполнительной власти имеет возможность издавать исполнительные указы. С их помощью он может оказывать косвенное влияние как на систему управления помощью, так и на характер проводимой политики в этой области. Именно таким способом были учреждены АМР США в 1961 г.⁸, Агентство сотрудничества в целях международного развития, инкорпорировавшее АМР в 1979 г., но упраздненное уже через два года⁹, или Совет по глобальному развитию в 2010 г.¹⁰ В некоторых случаях исполнительные указы президента конкретизируют определенные предписания законов, принятых Конгрессом, в том числе в части институциональных изменений.

⁸ Executive Order 10973. Administration of Foreign Assistance and Related Functions. November 3, 1961. 26 F.R. 10469. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10973-administration-foreign-assistance-and-related-functions> (accessed: 22.01.2022).

⁹ Executive Order 12163. Administration of Foreign Assistance and Related Functions. September 29, 1979. 44 F.R. 56679, eff. October 1, 1979. Available at: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12163.html> (accessed: 22.01.2022).

¹⁰ Executive Order 13600. Establishing the President's Global Development Council. February 9, 2012 // Federal Register. Vol. 77. No. 30. Tuesday, February 14, 2012. P. 8713–8715. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2012/02/14/2012-3616/establishing-the-presidents-global-development-council> (accessed: 22.01.2022).

Что касается указов содержательного характера, то примером может служить исполнительный указ № 13677 Б. Обамы, предписавший всем правительственным агентствам включить вопросы «устойчивости к изменениям климата» в их программы международной помощи¹¹. Кроме того, начиная с Р. Рейгана все американские президенты считают своим долгом регулировать имеющие большое значение для партийной идентичности вопросы, связанные с реализацией «политики Мехико» (Mexico City Policy). Речь идет о заявленном администрацией Р. Рейгана в 1984 г. на 2-й Международной конференции по вопросам народонаселения, проходившей в Мехико, запрете на выделение средств неправительственным организациям в других государствах, осуществляющим или пропагандирующим аборт в качестве метода планирования семьи¹². Это являло собой шаг по расширению уже вводившихся Конгрессом запретов, поскольку ранее такие зарубежные организации могли получать средства от правительства США, если они проводились через отдельный счет, но теперь эта «лазейка» устранялась¹³.

«Политика Мехико» вступила в силу в 1985 г., после чего ее применение целиком и полностью стало зависеть от партийной принадлежности главы Белого дома. Президенты-демократы ее отменяли, а президенты-республиканцы восстанавливали (на основе отдельных меморандумов), причем всякий раз делали это практически в первые недели после прихода к власти, что указывало на высокую электоральную значимость данного вопроса (табл. 2). Долгое время «политика Мехико» касалась только средств, ассигнуемых Госдепартаменту и АМР США, но Д. Трамп, придя к власти, поручил в соответствующем меморандуме госсекретарю разработать план по распространению ограничений на всю помощь в области глобального здравоохранения, оказываемую всеми министерствами и

¹¹ Executive Order 13677. Climate-Resilient International Development. September 23, 2014 // The White House. Office of the Press Secretary. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/executive-order-climate-resilient-international-development> (accessed: 22.01.2022).

¹² Policy Statement of the United States of America at the United Nations International Conference on Population (Second Session), Mexico City, Mexico, August 6–14, 1984. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1973537?seq=1> (accessed: 25.12.2021).

¹³ См.: The Mexico City Policy: An explainer // Kaiser Family Foundation (KFF). 28.01.2021. Available at: <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/mexico-city-policy-explainer/> (accessed: 25.12.2021).

ведомствами США¹⁴ (соответствующий документ был представлен в мае 2017 г., после чего «политика Мехико» была существенно ужесточена). Спустя четыре года всё, однако, вернулось на круги своя: Дж. Байдену потребовалось менее недели после инаугурации, чтобы вновь отменить действие «политики Мехико».

Таблица 2

Эволюция «политики Мехико»

Годы	Действие «политики Мехико»	Администрация (партийная принадлежность)	Ветвь власти, вводящая ограничение
1985–1989	+	Р. Рейгана (Р)	Исполнительная
1989–1993	+	Дж. Буша-ст. (Р)	
1993–1999	–	У. Клинтона (Д)	
1999–2000	+		Законодательная
2000–2001	–		
2001–2009	+	Дж. Буша-мл. (Р)	Исполнительная
2009–2017	–	Б. Обамы (Д)	
2017–2021	+	Д. Трампа (Р)	
2021–н/в	–	Дж. Байдена (Д)	

Примечание: Р — республиканец, Д — демократ.

Источник: The Mexico City Policy: An explainer // Kaiser Family Foundation (KFF). 28.01.2021. Р. 2–3. Available at: <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/mexico-city-policy-explainer/> (accessed: 25.12.2021).

К исполнительным указам близко примыкают президентские директивы¹⁵. Они вносят как содержательные, так и организационно-институциональные изменения в политику оказания помощи, могут

¹⁴ Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Health and Human Services, and the Administrator of USAID — Subject: Mexico City Policy. January 23, 2017. Available at: <https://public-inspection.federalregister.gov/2017-01843.pdf> (accessed: 22.01.2022).

¹⁵ Чуть ли не каждый президент меняет их название. Так, при Дж. Буше-мл. они назывались президентскими директивами по вопросам национальной безопасности (National Security Presidential Directives, NSPDs), при Б. Обаме существовало два типа — президентские политические директивы (Presidential Policy Directives, PPDs) и президентские директивы по пересмотру политики (Presidential Study Directives, PSDs), при Д. Трампе — президентские меморандумы по вопросам национальной безопасности (National Security Presidential Memoranda, NSPDs), а также директивы по вопросам космической политики (Space Policy Directives, SPDs), при Дж. Байдене — меморандумы по вопросам национальной безопасности

учреждать новые структуры или перераспределять ответственность между министерствами и ведомствами.

В числе наиболее значимых документов такого рода, непосредственно затрагивавших проблемы реализации программ международной помощи, можно упомянуть:

- Президентскую директиву по вопросам национальной безопасности № 44 2005 г., регламентирувавшую процесс координации межведомственных усилий в области реконструкции и стабилизации¹⁶;

- Президентскую политическую директиву № 6 2010 г. (ППД-6), касающуюся глобального развития¹⁷, которая в свою очередь стала результатом реализации Президентской директивы по пересмотру политики, подписанной Б. Обамой 31 августа 2009 г. и возложившей на советника по вопросам национальной безопасности Дж. Джонса и председателя Национального совета по экономическим вопросам Л. Саммерса ответственность за осуществление общеправительственного пересмотра политики США в области глобального развития¹⁸. ППД-6 стала первым документом такого статуса, посвященным непосредственно вопросам СМР.

Воплощением в жизнь установок президентских директив занимается Аппарат СНБ. Важно напомнить, что и исполнительные указы, и президентские директивы обладают, по сути, одинаковым юридическим статусом, сохраняют силу и после ухода с поста подписавшего их президента (кроме тех случаев, когда это специально оговаривается в тексте) до тех пор, пока его преемник не сочтет необходимым отменить их действие или внести те или иные изменения¹⁹ собственным отдельным распорядительным документом.

(National Security Memoranda, NSMs) и меморандумы по исследованию вопросов национальной безопасности (National Security Study Memoranda, NSSMs).

¹⁶ National Security Presidential Directive/NSPD-44, 2005. SUBJECT: Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization // Federation of American Scientists. Available at: www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html (accessed: 25.12.2021).

¹⁷ Presidential Policy Directive PPD-6. September 22, 2010. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.12.2021).

¹⁸ Herling S. Obama launches whole-of-government review of U.S. global development policy // Center for Global Development. 01.09.2009. Available at: <https://www.cgdev.org/blog/obama-launches-whole-government-review-us-global-development-policy> (accessed: 25.12.2021).

¹⁹ Moss R.D. Acting Assistant Attorney General Office of Legal Counsel. Legal effectiveness of a presidential directive, as compared to an executive order. 29.01.2000. Available at: <https://www.justice.gov/file/19436/download> (accessed: 25.12.2021).

Аппарат СНБ активно вовлечен и в разработку всех документов стратегического планирования, подписываемых президентом, которые в той или иной степени затрагивают вопросы оказания международной помощи. Главный из этих документов — Стратегия национальной безопасности, подготовка которой предписана ст. 603 Закона Голдуотера–Николса о реорганизации Министерства обороны США 1986 г.²⁰ В Стратегии задаются рамочные приоритеты взаимодействия с зарубежными государствами, которые затем конкретизируются в других документах стратегического планирования, утверждаемых на высшем уровне, таких как Национальная стратегия по борьбе с терроризмом, Национальная стратегия биозащиты, Глобальная стратегия правительства США в области безопасности в сфере здравоохранения и др. (при этом весьма показательно, что американские власти так и не приняли стратегию непосредственно в области глобального развития, составление которой было предусмотрено ППД-6 2010 г.). Подготовка такого рода документов может быть либо предписана Конгрессом в отдельных законодательных актах, либо осуществляться администрацией по собственной инициативе и, напротив, предполагать последующую фиксацию тех или иных пунктов в законодательстве.

Таким образом, президент в вопросах управления политикой внешней помощи оказывается в двойственном положении. С одной стороны, у него есть весьма широкие возможности влиять на нее — как в содержательном плане, так и в институционально-правовом, в первую очередь через исполнительные указы, директивы и документы стратегического планирования. С другой стороны, объем бюджетных ресурсов, которыми он может распоряжаться по своему усмотрению, крайне ограничен, а при распределении основных ассигнований администрации приходится иметь дело либо с бесконечными целевыми предписаниями Конгресса, либо с необходимостью согласовывать с ним всё и вся согласно ст. 653 Закона о международной помощи. Соответственно у главы исполнительной власти возникает объективная потребность в дополнительном навязывании своих внешнеполитических приоритетов Конгрессу — помимо проекта бюджета. Способом удовлетворения данной потребности как

²⁰ Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act. Pub. L. 99-433. 100 Stat. 992. Approved October 4, 1986. URL: <https://www.congress.gov/99/statute/STATUTE-100/STATUTE-100-Pg992.pdf> (accessed: 25.12.2021).

раз и стали президентские инициативы, превратившиеся в XXI в. в еще один полноценный инструмент управления политикой помощи — в дополнение к тем, которые напрямую предусмотрены в американском законодательстве.

Запуская такого рода инициативы, президент США (в том числе под влиянием своих ближайших советников) может гипотетически преследовать сразу несколько целей одновременно:

- задать импульс к перенаправлению ассигнований, выделяемых Конгрессом на цели оказания международной помощи, на достижение приоритетных для конкретной администрации задач с использованием разных источников финансирования [Runde et al., 2022: 10];
- «оставить след в истории», сделав инициативы частью своего персонального наследия;
- поощрить отдельные группы интересов внутри страны, которые могут получить прямые дивиденды от реализации такого рода инициатив, будь то формально некоммерческие организации (включая различные группы адвокации) или же частные коммерческие структуры, выступающие в роли подрядчиков по государственным контрактам, заключаемым в рамках осуществления программ и проектов международной помощи.

Первые два мотива могут быть реализованы в полной мере при соблюдении нескольких условий:

- если в момент запуска инициативы президент четко озвучит желаемые финансовые параметры ее реализации;
- если будет добиваться принятия Конгрессом отдельного санкционирующего закона, устанавливающего минимальный объем финансирования и сроки реализации (желательно выходящие максимально далеко за сроки президентской каденции); в свою очередь наивысшие шансы на прохождение подобный закон имеет в том случае, если сложилась такая партийно-политическая конфигурация, когда одна партия контролирует и исполнительную, и законодательную ветви власти (либо Р-Р-Р, либо Д-Д-Д);
- если реализация президентской инициативы будет подкрепляться учреждением специального органа, призванного координировать действия различных структур исполнительной власти, а также — в идеале — наличием (или оперативной подготовкой в краткие сроки) отдельного документа стратегического планирования непосредственно по тематике инициативы. Параметры такого институционального и доктринального оформления могут устанавли-

ливаться опять-таки либо в инициативном порядке — президентом на основе имеющихся у него инструментов (исполнительные указы, директивы), либо во исполнение соответствующих положений отдельного санкционирующего закона — в случае его принятия Конгрессом.

Последний из трех перечисленных выше мотивов нуждается в дополнительных пояснениях. Изучая политическую экономию американской международной помощи, ученые преимущественно концентрируются именно на Конгрессе, при этом единства в оценках среди них не наблюдается. Одни указывают на отсутствие на Капитолийском холме четко оформленной группы, которая бы поддерживала политику оказания помощи [Lancaster, 2007: 100]. Другие утверждают, что такая группа существует и составляют ее те законодатели, которые осознают финансовые последствия распределения ресурсов международной помощи и голосуют в соответствии с предпочтениями своих избирателей [Powers et al., 2010: 7]. Исследователи, разделяющие эту позицию, обосновывают ее тем, что значительная часть средств «международной» помощи в действительности не выходит за пределы американской экономики и приносит прямую прибыль отдельным лицам, университетам, некоммерческим организациям и частным корпорациям на территории США, а также косвенные дивиденды тем, кто поставляет им товары и услуги. Совокупность этих акторов ученые называют «группой сторонников оказания международной помощи» (*foreign aid constituency*).

С нашей точки зрения, восприятием своей политики представителями данной группы может быть обеспокоен и президент США — с поправкой на его идейные убеждения, партийную принадлежность и другие факторы. Запуск президентских инициатив, по определению привлекающих к себе повышенное внимание (в том числе и средств массовой информации), в идеале должен добавлять главе государства политических очков и как минимум не вызывать отторжения не только у конгрессменов, но и у налогоплательщиков.

Вместе с тем не стоит думать, что запуск новых президентских инициатив не сопряжен ни с какими рисками. Так, эксперты CSIS справедливо указывают на то, что расширение масштабов использования данного инструмента, равно как и увеличение числа целевых ассигнований и директив со стороны Конгресса, «уменьшило объемы финансирования усилий в области поддержки демократии и эконо-

мических реформ, сократив возможности оперативно выделять негуманитарную экономическую помощь для реагирования на кризисы или пользоваться выгодными возможностями для развития» [Casella et al., 2021: 12]. Как отмечается в другом докладе CSIS, в этом смысле на Белом доме также лежит часть вины за снижение общей гибкости американской международной помощи [Runde et al., 2022: 6].

Далее мы оценим, в какой степени факторы, перечисленные в заключительной части первого раздела статьи, проявились в рамках запуска и реализации наиболее крупных президентских инициатив в области оказания международной помощи в XXI в.

Ключевые президентские инициативы в XXI в.: особенности запуска, документального и институционального оформления

Определение портфеля президентских инициатив в XXI в., требующих рассмотрения с учетом цели исследования, — задача отнюдь не тривиальная. Поскольку американское законодательство запуск такого рода инициатив не регламентирует, нет и формальных критериев их отнесения к данной категории. В этой связи особую сложность представляет осмысление опыта Дж. Буша-мл., в годы правления которого указанный инструмент применялся наиболее активно. Так, в 2008 г. старший научный сотрудник Центра за американский прогресс Г. Смит (одна из ключевых советников Б. Обамы по вопросам национальной безопасности, вошедшая в состав его команды после победы на выборах в качестве старшего директора по вопросам развития и демократии Аппарата СНБ, а в 2015 г. возглавившая АМР США) в своем программном докладе «В поисках устойчивой безопасности» насчитала в общей сложности около 20 президентских инициатив в различных секторах [Smith, 2008], запущенных при Дж. Буше-мл. Вместе с тем, в отличие от преемников, 43-й президент США отнюдь не каждой своей инициативе уделял одинаковое внимание. В этой связи мы решили ограничиться лишь наиболее крупными и значимыми, в запуске которых его роль проявилась наиболее рельефно. Сводный список отобранных нами президентских инициатив XXI в. представлен в табл. 3.

Далее сопоставим эти инициативы в трех основных измерениях: 1) обстоятельства запуска; 2) закрепление в нормативно-правовых и доктринальных документах; 3) организационно-институциональное оформление.

Таблица 3

Ключевые президентские инициативы в области оказания международной помощи, запущенные в годы правления Дж. Буша-мл., Б. Обамы, Д. Трампа и Дж. Байдена

Президент	Полное название (на русском языке)	Полное название (на английском языке)	Аббревиатура (на английском языке)	Год за- пуска
Дж. Буш-мл.	Счет на преодоление вызовов тысячелетия	Millennium Challenge Account	MCA	2002
	Президентский чрезвычайный план по борьбе со СПИДом	U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief	PEPFAR	2003
	Президентская инициатива по борьбе с малярией	Presidential Malaria Initiative	PMI	2003
Б. Обама	Инициатива в области глобального здравоохранения	Global Health Initiative	GHI	2009
	Инициатива «Накормим будущее»	Feed the Future Initiative	FTF	2010
	Инициатива по борьбе с глобальным изменением климата	Global Climate Change Initiative	GCCI	2010
	Инициатива «Энергия Африке»	Power Africa Initiative	PA-I	2013
Д. Трамп	Инициатива по содействию развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе	Women's Global Development and Prosperity Initiative	W-GDP	2017
Дж. Байден	Президентская инициатива по возрождению демократии	Presidential Initiative for Democratic Renewal	PI-DR	2021

Источник: составлено автором.

При анализе обстоятельств, сопровождающих запуск президентских инициатив, следует в первую очередь обращать внимание на характер их увязки с глобальной повесткой в области развития.

Такая увязка может быть прямой (связь всячески подчеркивается главой Белого дома) или опосредованной (связь с повесткой имеется, но не артикулируется). Большую роль играет и то, где именно президент объявляет о запуске инициативы — на международном мероприятии (независимо от того, проводится оно в США или за их пределами) или в выступлении исключительно перед внутренней аудиторией. Это позволяет построить простейшую матрицу в формате 2×2 и распределить по ней отобранные нами инициативы (табл. 4).

Таблица 4

**Классификация ключевых президентских инициатив
в области оказания международной помощи в XXI в.
по обстоятельствам запуска**

Место запуска	Связь с глобальной повесткой	
	прямая	опосредованная
На международном мероприятии	MCA	PI-DR
В выступлении перед внутренней аудиторией	FTF	PEPFAR PMI GHI GCCCI PA-I W-GDP

Источник: составлено автором.

Как видно из таблицы, единственная из связанных напрямую с глобальной повесткой инициатива, о запуске которой было объявлено на международном форуме, — *Счет на преодоление вызовов тысячелетия (МСА)*. Ее название недвусмысленно указывает на глобальные задачи развития, закрепленные в Декларации тысячелетия 2000 г. Более чем закономерно, что Дж. Буш-мл. объявил о ее запуске именно на Международной конференции по финансированию развития, прошедшей в Монтеррее²¹ и призванной мобилизовать средства мирового сообщества для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) ООН. В этом отношении МСА отличалась от двух других крупных инициатив, запущенных 43-м президентом

²¹ Bush G.W. Speech at the Inter-American Development Bank // The White House. 14.03.2002. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-inter-american-development-bank> (accessed: 25.12.2021).

США: Президентского чрезвычайного плана по борьбе со СПИДом (PEPFAR) и Президентской инициативы по борьбе с малярией (PMI). Содержательно они обе также были связаны с ЦРТ (а именно с Целью № 6 — «Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями»), однако в случае с PEPFAR на приоритетность внутривнутриполитического измерения над международно-политическим однозначно указывал тот факт, что о запуске плана было объявлено в ежегодном Обращении к Конгрессу в январе 2003 г.²² Согласно имеющимся свидетельствам [Varmus, 2013] не все в администрации тогда были абсолютно уверены в благосклонном восприятии плана внутренней аудиторией, но решение придать инициативе максимально высокий статус, объявив о ней во второй по значимости речи после инаугурационной — ежегодном «Обращении к Конгрессу о положении дел в стране», принял лично Дж. Буш-мл. Это, безусловно, отражало его особую личную заинтересованность в борьбе с ВИЧ/СПИДом, в первую очередь на Африканском континенте, приверженность тому, что он сам именовал «гуманным консерватизмом» (*compassionate conservatism*)²³, и ожидания, что репутационные дивиденды перевесят все риски. PMI также была объявлена внутри страны — в Смитсоновском институте, хотя и в преддверии саммита «Группы восьми» и африканского турне президентской четы²⁴.

Ни Б. Обама, ни Д. Трамп не использовали многосторонние площадки для запуска новых инициатив, несмотря на кардинальные различия в их отношении к мультилатерализму как принципу ведения международных дел. Б. Обама дал старт трем своим «флагманским» инициативам — в области глобального здравоохранения (GHI)²⁵, борьбы с изменением климата (GCCCI) и продовольственной безопасности (FTF), находясь на территории США, хотя все они име-

²² Bush G.W. Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. 28.01.2003. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-23> (accessed: 25.12.2021).

²³ Bush G.W. Remarks on compassionate conservatism in San Jose, California. 30.04.2002. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-compassionate-conservatism-san-jose-california> (accessed: 25.12.2021).

²⁴ Remarks on the upcoming Group of Eight Summit. 30.06.2005. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-upcoming-group-eight-summit> (accessed: 25.12.2021).

²⁵ Statement by the President Barack Obama on Global Health Initiative // The White House. 05.05.2009. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/statement-president-global-health-initiative> (accessed: 25.12.2021).

ли связь с глобальной повесткой — прямую (как FTF, привязанная к обязательствам, взятым Б. Обамой на саммите «Группы восьми» в итальянской Л'Аквиле) или косвенную (как GCCI и GHI). За пределами США — в Кейптауне (ЮАР), но также не на многосторонней площадке, а в ходе визита Б. Обамы в страну в рамках африканского турне была запущена лишь Инициатива «Энергия Африке» (РА-I)²⁶.

Ожидать использования многостороннего форума для объявления инициативы в области оказания помощи от Д. Трампа, чье отношение к СМР в целом, как мы показывали на страницах данного издания [Бартенев, 2019], было крайне транзакционалистским и, как следствие, унилатералистским, было бы весьма странно. Запуск им Инициативы по содействию развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе (W-GDP) состоялся исключительно благодаря сильной заинтересованности в ней его любимой дочери Иванки, имевшей на отца огромное влияние и занимавшей в его администрации должность советника.

Таким образом, Президентская инициатива по возрождению демократии, представленная администрацией Дж. Байдена, стоит особняком. С одной стороны, это первая за долгое время инициатива главы государства, старт которой был дан на крупном многостороннем форуме, пусть и проходившем в онлайн-формате на фоне сложной эпидемиологической ситуации. При этом само мероприятие было весьма специфичным: Саммит за демократию был созван по инициативе Дж. Байдена во исполнение обещания, которое он дал еще в ходе предвыборной кампании, в том числе на страницах журнала «Foreign Affairs»²⁷. Степень инклюзивности собрания, безусловно, вызвала вопросы. Приглашения в общей сложности были разосланы лидерам 111 государств (при этом из постоянных членов Совета Безопасности ООН его ожидаемо не получили РФ и КНР, из стран Европейского союза — Венгрия, а из союзников США по НАТО — Турция). Из числа стран Индо-Тихоокеанского региона были приглашены лишь Австралия, Индия, Индонезия, Новая Зеландия, Пакистан, Республика Корея, Филиппины и Япония, из

²⁶ Obama B. Remarks at the University of Cape Town in Cape Town, South Africa. 30.06.2013. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-university-cape-town-cape-town-south-africa> (accessed: 25.12.2021).

²⁷ Biden J.R. Why America must lead again: Rescuing U.S. foreign policy after Trump // Foreign Affairs. 2020. Vol. 99. No. 2. P. 64–76. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (accessed: 25.12.2021).

государств Ближнего Востока — только Израиль и Ирак, из стран бывшего СССР — Армения, Грузия, Молдавия и Украина, а также лишь 13 государств Африки. Связь с глобальной повесткой устойчивого развития в данном случае была весьма опосредованной. Хотя проблематика качества государственного управления зафиксирована в Глобальной повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (а именно в рамках ЦРТ № 16, вокруг которой в свое время шли наиболее ожесточенные межправительственные дебаты), ни в одной из 169 задач «демократия» прямо не упоминается. Включение термина *democratic* в название инициативы вполне однозначно указывает на нацеленность администрации Дж. Байдена на продвижение именно этой важнейшей для нее как в идеологическом, так и в стратегическом отношении повестки. Однако в тематическом плане инициативу нельзя назвать в полной мере прорывной, в отличие от большинства инициатив предшественников 46-го президента. Дело в том, что поддержка демократии является одним из стержневых направлений американской политики международной помощи вот уже почти полвека — по меньшей мере начиная с администрации Дж. Картера.

Более того, в достаточно диверсифицированном портфеле бюджетных статей, по которым выделяются ассигнования Госдепартаменту и АМР США на цели оказания международной помощи, давно есть отдельные статьи, прямо связанные с поддержкой демократии в глобальной масштабе, через которые осуществляется финансирование Фонда поддержки демократии (учрежден в 1998 г., распорядитель бюджетных средств — Госдепартамент), «Инициатив по поддержке транзита» (распорядитель бюджетных средств — АМР США), не говоря уже о выделении прямой целевой субсидии Национальному фонду в поддержку демократии (National Endowment for Democracy, NED), учрежденному еще в 1983 г. при Р. Рейгане. К тому же с 2006 г. в Рамочном классификаторе программ международной помощи (Foreign Assistance Framework), сформированном Управлением «F» Госдепартамента, одним из ключевых стал кластер с названием «Справедливое и демократическое управление» (Governing Justly and Democratically, GJD).

Отдельно можно вспомнить и статью «Помощь странам Европы, Евразии и Центральной Азии» (Assistance to Europe, Eurasia and Central Asia, AEECA), учрежденную в законе об ассигнованиях на 2009 фин. г. и объединившую две крупные программы, которые

были инициированы соответственно в 1989 г. Законом о поддержке демократии в Восточной Европе²⁸ и в 1992 г. Законом о поддержке свободы в России и новых евразийских демократиях и открытых рынков²⁹. При администрации Б. Обамы с 2013 по 2015 фин. г. выделение средств по данной статье было прекращено — мероприятия финансировались через другие статьи, но в 2016 г. программа была восстановлена (в первую очередь на фоне событий на Украине). Однако с 2018 фин. г. администрация Д. Трампа вновь перестала запрашивать на нее средства, и финансирование по данной статье продолжалось только благодаря позиции Конгресса США. Администрация Дж. Байдена ожидаемо стала вновь запрашивать средства по статье АЕЕСА, позиционируя программу в качестве «инструмента продвижения интересов национальной безопасности США посредством поддержки стран Европы, Евразии и Центральной Азии в их движении к демократии и рыночной экономике, а также укрепления их потенциала в противодействии враждебному влиянию извне»³⁰. Другими словами, Президентская инициатива по возрождению демократии Дж. Байдена изначально грозила потеряться среди схожих по целеполаганию «традиционных» программ.

Другими принципиально важными для нас параметрами являются факт и характер обозначения конкретных объемов финансирования инициативы и целевых показателей ее реализации в момент запуска. Преимущественно президенты заявляют желаемые объемы финансирования (табл. 5).

Дж. Буш-мл. был предельно конкретен в отношении всех трех рассматриваемых нами инициатив, Б. Обама — в отношении Инициативы в области глобального здравоохранения и «Энергия Африке» (а инициатива «Накормим будущее» с самого начала разрабатывалась с оглядкой на финансовые обязательства, принятые

²⁸ Support for East European Democracy (SEED) Act of 1989. Pub. L. 101-179. November 28, 1989. 103 Stat. 1298. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg1298.pdf> (accessed: 25.12.2021).

²⁹ Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act of 1992 or FREEDOM Support Act. October 14, 1992. Pub. L. 102-51. 106 Stat. 3320. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-106/pdf/STATUTE-106-Pg3320.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁰ Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Fiscal Year 2022 // U.S. Department of State. P. 92. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ195/pdf/PLAW-114publ195.pdf> (accessed: 25.12.2021).

лидером США на саммите «Группы восьми» в Л'Аквиле, в объеме 3,5 млрд долл.). Параметры финансирования были обозначены четко и Д. Трампом.

Таблица 5

**Характеристика ключевых президентских инициатив
с точки зрения заявленных объемов финансирования, срока реализации
и наличия целевых показателей**

Название инициативы	Заявленный объем финансирования (млрд долл. США)	Заявленный срок реализации (лет)
MCA	5 (новые ассигнования)	3
PEPFAR	15 (из них 10 — новые ассигнования)	5
PMI	1,2	5
GHI	63 (включая >70% — на PEPFAR)	6
FTF	3,5	3
GCCI	—	—
PA-I	7 (бюджетные ассигнования) + 9 (средства частного сектора)	—
W-GDP	0,3 (в год) + 0,05 — первоначальный взнос в Фонд содействия развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе (Women's Global Development and Prosperity Fund) в AMP США	—
PI-DR	0,42	На 2022 фин. г.

Источник: составлено автором.

Дж. Байден также заявил конкретные объемы финансирования (с точностью до 100 тыс. долл.). Более того, впервые Белым домом была опубликована подробнейшая разбивка — не только по основным направлениям, но и по отдельным проектам (в общей сложности их было названо два с половиной десятка) — с указанием органов исполнительной власти, которые будут участвовать в реализации инициативы. Иными словами, был выбран формат, характерный для обоснований бюджета перед Конгрессом.

Обращал на себя внимание и тот факт, что речь шла о выделении средств только на следующий финансовый год, а не на несколько лет. Объемы финансирования инициативы совершенно не поражают воображение — по этому показателю она превосходила только

инициативу Д. Трампа (крайне специфическую со всех точек зрения) и уступала на один или два порядка инициативам, запущенным при администрациях Дж. Буша-мл. и Б. Обамы. Более того, заявленные суммы смотрелись весьма скромно и на фоне тех средств, которые США тратили на поддержку демократии в последние годы. При администрации Б. Обамы Белый дом запрашивал на эти цели около 2–2,5 млрд долл. в год и преимущественно получал одобрение от Конгресса, при Д. Трампе эти суммы сократились почти вдвое, но при Дж. Байдене вновь начали расти: на 2022 фин. г. его администрация просила на указанные цели 2,842 млрд долл. В этой связи, даже если предположить, что 424,4 млн долл. на реализацию новой Президентской инициативы по возрождению демократии представляли собой дополнительное финансирование, а не перепрограммируемые под новую громкую «вывеску» средства, прибавка была достаточно скромной и вряд ли соответствовала амбициозности этой «вывески». Наконец, не были приведены — хотя бы в самом общем виде — целевые ориентиры реализации инициативы.

Немногочисленные заявления и публикации ключевых ведомств, касавшиеся новой инициативы, полной ясности не давали, а в некоторых случаях, наоборот, порождали дополнительные вопросы. Например, 10 декабря 2021 г. Госдепартамент продублировал на своем сайте перечень элементов инициативы, отнесенных Белым домом к его ведению, с указанием конкретных параметров финансирования каждого из них³¹, а 20 декабря разместил список *«дополнительных мер в области политики и оказания международной помощи по отдельным тематическим направлениям Президентской инициативы, принимаемых параллельно с усилиями по ее поддержке»*³² (курсив наш. — В.Б.), не сопроводив их какими-либо цифрами. Наконец, уже в марте 2022 г. Госдепартамент пообещал «изучить возможности

³¹ U.S. Department of State announces initiatives to bolster democracy & defend human rights in support of the Presidential Initiative for Democratic Renewal. Fact sheet // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. 10.12.2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-initiatives-to-bolster-democracy-defend-human-rights-in-support-of-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/> (accessed: 25.12.2021).

³² U.S. Department of State announces complementary initiatives in support of President Biden's Leaders' Summit for Democracy. Fact sheet // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. 20.12.2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-complementary-initiatives-in-support-of-president-bidens-leaders-summit-for-democracy/> (accessed: 25.12.2021).

увязать ресурсы за рамками инициативы с тематикой Саммита за демократию, а также обсудить вопросы координации и согласования программ внешней помощи, связанных с реализацией повестки Саммита, с другими донорами и многосторонними организациями»³³. Всё это создавало впечатление непродуманности замысла и отсутствия долгосрочного стратегического видения, и это впечатление лишь усиливается при анализе других аспектов новой инициативы, в частности ее нормативно-правового измерения.

Документальное закрепление президентских инициатив может осуществляться, по сути, в трех основных вариантах: 1) отдельным законодательным актом санкционирующего характера (*authorization act*); 2) отдельной президентской директивой; 3) отдельным документом стратегического планирования, подписываемым президентом. При этом принятие санкционирующего закона само по себе не отменяет необходимости разработки и актуализации документов стратегического планирования, равно как и подписания президентской директивы (меморандума). В свою очередь наличие такой директивы или документа стратегического планирования также не устраняет потребности в принятии отдельного санкционирующего закона, так как ни одна национальная стратегия не может фиксировать даже ориентировочные параметры бюджетирования тех или иных программ по той простой причине, что в американской политической системе выделение средств из федерального бюджета является исключительной прерогативой Конгресса США. Параметры финансирования, обозначенные в санкционирующем законе, в любом случае должны быть подкреплены законами об ассигнованиях (табл. 6).

Как хорошо видно из приведенной таблицы, релевантный опыт администраций Дж. Буша-мл. и Б. Обамы различался весьма существенно. Команда 43-го президента США изначально сделала выбор в пользу кодификации всех инициатив и преуспела в этом. Безусловно, ей помогли заметное усиление позиций исполнительной власти в первые годы после терактов 11 сентября 2001 г. и провозглашения «глобальной войны с терроризмом», а также благоприятная партийно-политическая конфигурация: оба закона были приняты

³³ Summit for Democracy: Year of action. Fact sheet. 09.03.2022 // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. Available at: https://www.state.gov/summit-for-democracy-year-of-action-factsheet/?utm_source=miragenews&utm_medium=miragenews&utm_campaign=news (accessed: 10.03.2022).

Таблица 6

**Характеристика ключевых президентских инициатив XXI в.
с точки зрения их закрепления в нормативно-правовых
и доктринальных документах**

Инициатива	Санкционирующий закон	Президентская директива	Документ стратегического планирования (до/после)
MCA	+	–	–
PEPFAR	+	–	–
PMI	+	–	+ (после)
GHI	–	+	+ (после)
FTF	+	+	+ (после)
GCCI	–	+	–
PA-I	+	–	+ (после)
W-GDP	–	+	–
PI-DR	–	–	+/- (до)

Источник: составлено автором.

после промежуточных выборов в Конгресс, по итогам которых большинством в обеих палатах завладели республиканцы. Вместе с тем значение второго фактора не следует преувеличивать: в 2008 г., в момент, когда и Сенат, и Палату представителей контролировали уже демократы, PEPFAR был «реавторизован» посредством принятия Закона Лантоса–Гайда на следующие 5 лет, а его бюджет был утроен (48 млрд долл., из них 39 млрд — на двусторонние программы борьбы с ВИЧ/СПИДом и взносы в Глобальный фонд и 9 млрд — на двусторонние программы борьбы с туберкулезом и малярией)³⁴. Это говорило о чрезвычайно высоком уровне двухпартийной поддержки президентской программы, а также о заинтересованности стержневых негосударственных элементов американской системы СМР в поставках товаров и услуг, связанных с лечением указанных трех болезней. Кроме того, Законом Лантоса–Гайда исполнительной власти было поручено подготовить и отдельную Глобальную страте-

³⁴ Tom Lantos and Henry J. Hyde United States Global Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Reauthorization Act of 2008. Pub. L. 110-293. July 30, 2008. 122 Stat. 2918. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ293/pdf/PLAW-110publ293.pdf> (accessed: 25.12.2021).

гию США по борьбе с малярией, которая должна была обновляться каждые 5 лет.

Администрация Б. Обамы пошла иным путем. В 2009–2010 гг. она не стала добиваться принятия отдельных санкционирующих законов для кодификации триады ее «флагманских» инициатив глобального охвата, и это при том, что партийно-политическая конфигурация, при которой демократы контролировали одновременно Белый дом, Сенат и Палату представителей соответственно (конфигурация Д-Д-Д), в тот момент этому благоприятствовала. Вместо этого Б. Обама ограничился подписанием первой в истории президентской директивы по вопросам глобального развития³⁵, которая среди прочего предусматривала и разработку отдельной стратегии глобального развития, хотя этого так и не случилось. В данной директиве были названы все три указанные инициативы.

Кодификация FTF в конечном счете произошла³⁶, но уже в последний год правления Б. Обамы, причем при максимально неблагоприятной партийно-политической конфигурации, когда большинством в обеих палатах обладали республиканцы, — спустя 7 лет после запуска инициативы, о чем президент не преминул напомнить в отдельном заявлении³⁷. Другими словами, администрации приходилось регулярно тратить гораздо больше усилий на отстаивание перед Конгрессом необходимости выделения средств на реализацию FTF при обсуждении соответствующих законов об ассигнованиях.

В случае с GHI, запущенной Б. Обамой в 2009 г., отказ от внесения в Конгресс отдельного законопроекта был вполне объясним ввиду того, что реавторизацию PEPFAR как центрального элемента новой инициативы законодатели осуществили за год до этого. В целом запуск GHI обуславливался главным образом именно стремлением 44-го президента США повысить статус СМР в качестве компонента

³⁵ Presidential Policy Directive PPD-6. September 22, 2010. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁶ Global Food Security Act of 2016. July 20, 2016. Pub. L. 114-195, 22 U.S.C. 9306. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ195/pdf/PLAW-114publ195.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁷ Statement by the President on the Passage of the Global Food Security Act of 2016 // The White House — Office of the Press Secretary. 06.07.2016. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/06/statement-president-passage-global-food-security-act-2016> (accessed: 25.12.2021).

«трехмерной» стратегии национальной безопасности (3D: *defense, diplomacy, development* — оборона, дипломатия, содействие развитию). Подписание уже упомянутой первой президентской директивы по вопросам глобального развития (ППД-6) и разработка первого в истории «Четырехлетнего обзора дипломатии и содействия развитию»³⁸ в целом решали данную задачу, и в запуске нового раунда баталий в Конгрессе (на фоне куда более неблагоприятной экономической конъюнктуры) администрация не была заинтересована. Тем не менее, по признанию специалистов ИСК, отсутствие кодификации GHI вышло боком, поскольку лишило администрацию возможности «обеспечить эффективную межведомственную координацию»³⁹ процесса ее реализации.

Ситуация с GCCI развивалась иначе. Уже в самом начале правления администрации Б. Обамы в Конгресс был внесен ряд законодательных инициатив по климатическим вопросам, самой известной из которых стал проект Закона о международных инвестициях в борьбу с изменением климата, разработанный председателем Комитета Сената по международным делам Дж. Керри в декабре 2009 г.⁴⁰

Среди прочего сенатор предлагал учредить межведомственный Совет по борьбе с изменением климата для оценки, мониторинга и составления отчетности о достигнутых результатах и деятельности министерств и ведомств в части финансирования соответствующих мероприятий и достижения целей, установленных Рамочной конвенцией ООН об изменении климата. Кроме того, администратору АМР США было поручено учредить отдельную программу по снижению выбросов парниковых газов, а госсекретарю — разработать меры по адаптации к изменению климата и обеспечению глобальной безопасности. Однако в тот момент указанный законопроект так и

³⁸ Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review // U.S. Department of State — USAID. 2010. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁹ Lawson M.L. Major foreign aid initiatives under the Obama administration: A wrap-up. CRS Report #R44727. Updated January 4, 2017. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44727> C.5 (accessed: 25.12.2021).

⁴⁰ S.2835 — International Climate Change Investment Act of 2009. Introduced in Senate (12/03/2009). Available at: <https://www.congress.gov/111/bills/s2835/BILLS-111s2835is.pdf> (accessed: 25.12.2021).

не получил хода, и климатическая инициатива Б. Обамы в конечном счете осталась без нормативно-правового закрепления.

На этом фоне ситуация с РА-I, которая явно имела лично для Б. Обамы (принимая во внимание его африканские корни) большое символическое значение, складывалась гораздо лучше. Инициатива была — пусть и не сразу — закреплена в отдельном законе⁴¹ (также принятом при конфигурации Д-Р-Р), который был подписан президентом 8 февраля 2016 г. В этом документе были обозначены цели реализации инициативы: предоставить доступ к электроэнергии по меньшей мере 50 млн человек в Африке южнее Сахары и создать дополнительные энергетические мощности в размере 20 000 МВт в регионе к 2020 г. Кроме того, закон обязывал президента разработать и представить в течение года многолетнюю стратегию достижения данных целей, причем требования к ней были обозначены весьма жесткие. Стратегия была разработана на основе дорожной карты «Энергия Африке», подготовленной еще в январе 2016 г.⁴² (т.е. до подписания упомянутого закона⁴³), и представлена в составе первого официального отчета в сентябре 2016 г.

Инициатива Д. Трампа была первоначально кодифицирована двумя президентскими директивами — «Меморандумом о содействии развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе»⁴⁴ от 7 февраля 2019 г. и «Меморандумом об устранении правовых и социальных барьеров на пути развития и процветания женщин в глобальном масштабе»⁴⁵ от 23 декабря 2019 г. На Капитолийском

⁴¹ Electrify Africa Act of 2015. February 8, 2016. Pub. L. 114-121. 130 STAT. 86. Available at: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ121/PLAW-114publ121.pdf> (accessed: 22.01.2022).

⁴² Power Africa. The roadmap. A guide to reaching 30,000 megawatts and 60 million connections // USAID. 2016. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/USAID_PA_Roadmap_April_2016_TAG_508opt.pdf (accessed: 25.12.2021).

⁴³ Power Africa. Annual report // USAID. 2016. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Power_Africa_AR2016-optimized.pdf (accessed: 25.12.2021).

⁴⁴ Trump D.J. Presidential Memorandum on Promoting Women's Global Development and Prosperity // The White House. 07.02.2019. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-promoting-womens-global-development-prosperity/> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁵ Trump D.J. Memorandum on Addressing Legal and Societal Barriers to Women's Global Development and Prosperity. 23.12.2019. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/335122> (accessed: 25.12.2021).

холме в целом отнеслись к инициативе достаточно позитивно, но законопроекты, внесенные при двухпартийной поддержке^{46,47}, хода так и не получили. Попытку кодифицировать W-GDP, предпринятую самой администрацией в последние месяцы правления Д. Трампа, Конгресс также заблокировал. Как считают специалисты ИСК, это могло объясняться как негативным восприятием предлагавшихся администрацией Д. Трампа из года в год сокращений бюджета международной помощи (подробнее см.: [Тата, 2019; Бартнев, 2019]), так и традиционными разногласиями демократов, уже получивших на тот момент большинство в Палате представителей, и республиканцев относительно произведенных 45-м президентом США изменений в «политике Мехико», упомянутых в первом разделе статьи⁴⁸.

Что касается инициативы Дж. Байдена по возрождению демократии, то в настоящий момент ситуация с ее документальным оформлением совершенно уникальна. Никаких планов добиваться «авторизации» непосредственно данной «флагманской» инициативы посредством отдельного закона президентом озвучено не было, да и не похоже, что в этом случае исполнительная власть рассчитывала на нечто большее, чем ее упоминание в законе об ассигнованиях на 2022 фин. г. и выделение запрашиваемого финансирования в полном объеме.

В отношении отдельного документа стратегического планирования требуется более развернутый комментарий. Формально на данный момент подобного нормативного акта, посвященного именно «возрождению демократии», в котором были бы отражены все целевые установки инициативы, Дж. Байденом подписано не было. Вместе с тем еще в начале июня был опубликован отдельный меморандум, где провозглашена борьба с коррупцией в качестве стержневого интереса национальной безопасности США⁴⁹. В мемо-

⁴⁶ См.: H.R. 6117. Women's Global Development and Prosperity Act of 2020. Introduced March 5, 2020. Available at: <https://www.congress.gov/116/bills/hr6117/BILLS-116hr6117ih.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁷ S. 3301. Women's Global Empowerment, Development and Prosperity Act of 2020. Introduced February 13, 2020. Available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s3301/BILLS-116s3301is.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁸ Morgenstern E. et al. Selected Trump administration foreign aid priorities: A wrap-up. CRS Report #R46656. Updated January 21, 2021. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46656> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁹ Biden J.R. Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest // The White House. 03.06.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/20210603-statement-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-us-national-security-interest/>

рандуме, в частности, отмечалось: «Коррупция угрожает национальной безопасности США, экономическому равенству, глобальным усилиям по борьбе с бедностью, содействию развитию *и демократии как таковой*» (курсив наш. — В.Б.), и давалось поручение запустить межведомственный процесс по подготовке отдельной Национальной стратегии в области борьбы с коррупцией. Данный документ был опубликован за несколько дней до Саммита за демократию, но за исключением процитированного отрывка из июньского меморандума слово «демократия» в нем употреблялось лишь дважды⁵⁰ (в коротком меморандуме — 5 раз).

Противодействие коррупции стало одним из пяти основных направлений реализации Президентской инициативы по возрождению демократии — наряду с поддержкой свободных и независимых СМИ, поощрением демократических реформ, развитием технологий ради демократии, защитой свободных и честных выборов и политических процессов. При этом на борьбу с коррупцией было зарезервировано лишь 18% планируемых к выделению на реализацию всей инициативы средств. В этой связи есть все основания сомневаться в подписании Дж. Байденом отдельной директивы и/или в разработке самостоятельного документа стратегического планирования, посвященного непосредственно «возрождению демократии». В лучшем случае ее могут упомянуть в окончательной версии Стратегии национальной безопасности, которую администрация Дж. Байдена должна представить в скором времени. Однако, памятуя о судьбе Инициативы Б. Обамы в области глобального здравоохранения, нельзя исключать, что запущенная Дж. Байденом инициатива с таким громким названием может на деле оказаться проходной и заметного следа в истории не оставить.

Наконец, в заключение следует рассмотреть аспекты, связанные с организационно-институциональным оформлением президентских инициатив по оказанию международной помощи. Проведен-

www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/memorandum-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-united-states-national-security-interest/ (accessed: 25.12.2021).

⁵⁰ White House. United States Strategy on Countering Corruption. Pursuant to the National Security Study Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest. December 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf> (accessed: 22.02.2022).

ный анализ демонстрирует, что запуск такого рода инициатив в прошлом всегда приводил к учреждению новых структур, призванных координировать процесс их реализации (табл. 7).

Таблица 7

Структуры, учреждавшиеся для курирования процесса реализации президентских инициатив в XXI в.

Инициатива	Новая курирующая структура
MCA	Корпорация вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Corporation) — государственная корпорация, автономное агентство содействия развитию
PEPFAR	Офис координатора мер правительства США по борьбе с ВИЧ/СПИДом в глобальном масштабе (Office of the Global AIDS Coordinator) — структурное подразделение Госдепартамента
PMI	Офис координатора действий правительства США по борьбе с малярией в глобальном масштабе (Office of the U.S. Global Malaria Coordinator) — структурное подразделение АМР США
GHI	Офис Инициативы в области глобального здравоохранения (Global Health Initiative Office) — структурное подразделение Госдепартамента
FTF	Бюро продовольственной безопасности (Bureau for Food Security) — структурное подразделение АМР США, позднее переименованное в Бюро по укреплению стрессоустойчивости и продовольственной безопасности (Bureau for Resilience and Food Security)
GCCI	Офис специального советника по вопросам изменения климата (Office of the Special Envoy for Climate Change) — структурное подразделение Госдепартамента Офис по экологической и научной политике (Environment and Science Policy Office) (с 2012 г. — Офис по противодействию глобальному изменению климата, Office of Global Climate Change) в структуре АМР США
PA-I	Межведомственная Рабочая группа по реализации инициативы «Энергия Африке» (Power Africa Working Group, PAWG) под председательством специального координатора в АМР США и Аппарата СНБ
W-GDP	Отдел реализации Инициативы по содействию развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе (W-GDP Unit) — структурное подразделение Офиса по глобальным проблемам женщин (Office of Global Women's Issues)
PI-DR	—

Источник: составлено автором.

Чем значимее инициатива, тем более высокий статус имеет курирующая структура. Среди рассматриваемых нами девяти инициатив особняком стоит первая — учреждение Счета на преодоление вызовов тысячелетия, под которую впервые за почти четверть века было создано новое автономное агентство содействия развитию — Корпорация вызовов тысячелетия (КВТ) — в дополнение к АМР США (1961), Корпусу мира (1961), Межамериканскому фонду (1969), Американскому фонду развития Африки (1980). При этом впервые в американской истории агентство содействия развитию создавалось в организационно-правовой форме государственной корпорации. Ее возглавляет генеральный директор, назначаемый президентом, в совет директоров входят госсекретарь (в качестве председателя), министр финансов (в качестве заместителя председателя), администратор АМР США и торговый представитель США, а также представители частного сектора. КВТ успешно функционирует и поныне, и вопрос о ее упразднении за эти 20 лет никогда не ставился. В настоящий момент штат данной структуры составляет около 300 человек. К 2020 г. Корпорацией было заключено порядка 40 соглашений с почти 30 странами на общую сумму более 13,5 млрд долл.

Второй по значимости президентской инициативой среди всех рассматриваемых, исходя из характера ее организационно-институционального оформления, можно считать PEPFAR. Законом 2004 г. президенту было поручено создать в рамках Госдепартамента пост координатора мер правительства США по борьбе с ВИЧ/СПИДом в глобальном масштабе. Этот координатор в соответствии с характерной для того времени практикой возглавил отдельный Офис и курировал программы в данной области, реализуемые АМР США, структурами, подведомственными Министерству здравоохранения и социальных служб (включая Управление ресурсов и служб здравоохранения, Центры контроля и профилактики заболеваний, Национальные институты здравоохранения), Министерством обороны (через программу DoD HIV/AIDS Prevention Program, DHAPP⁵¹), Министерством труда (в основном через программы предотвращения и снижения масштабов стигматизации и дискриминации работников,

⁵¹ Средства на эти цели выделялись в 2001–2015 фин. гг., после этого — ассигновывались Госдепартаменту.

инфицированных ВИЧ или больных СПИДом), Министерством торговли, Министерством финансов и Корпусом мира⁵². В соответствии с Законом Лантоса–Гайда 2008 г.⁵³ был учрежден также пост координатора действий правительства США по борьбе с малярией в глобальном масштабе, возглавившего отдельный Офис в структуре АМР США. Этот координатор контролировал реализацию соответствующих инициатив АМР, Центров контроля и профилактики заболеваний, а его в свою очередь консультировала Межведомственная консультативная группа, состоявшая из представителей АМР, Министерства здравоохранения и социальных служб, Госдепартамента, Аппарата СНБ и Административно-бюджетного управления.

Что касается инициатив, запущенных Б. Обамой, то для их реализации также были созданы отдельные структуры, но с существенно более низким статусом и отнюдь не всегда с четким мандатом.

Пожалуй, по классическому сценарию развивалась ситуация только с Инициативой «Накормим будущее»: в ноябре 2010 г. для ее координации было учреждено новое Бюро продовольственной безопасности в рамках АМР США. Оно сохранилось и поныне и не так давно было переименовано в Бюро по укреплению стрессоустойчивости и продовольственной безопасности.

В случае с климатической инициативой администрации Б. Обамы уже в 2009 г. был учрежден Офис специального советника по вопросам изменения климата в структуре Госдепартамента. К администрированию инициативы было подключено и АМР США, где соответствующие мероприятия координировались через Офис по экологической и научной политике, в 2012 г. переименованный в Офис по противодействию глобальному изменению климата.

Структура управления Инициативой в области глобального здравоохранения была наиболее необычной. Коллективное руководство осуществлял Операционный комитет в составе администратора АМР США Р. Шаха, Координатора мер правительства США по борьбе

⁵² About us — PEPFAR // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/about-us-pepfar/> (accessed: 25.12.2021).

⁵³ Tom Lantos and Henry J. Hyde United States Global Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Reauthorization Act of 2008. Pub. L. 110-293. July 30, 2008. 122 Stat. 2918. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ293/pdf/PLAW-110publ293.pdf> (accessed: 25.12.2021).

с ВИЧ/СПИДом в глобальном масштабе Э. Гусби от Госдепартамента и директора центров контроля и профилактики заболеваний, подведомственных Министерству здравоохранения и социальных служб, Т. Фридена. Общая координация передавалась на уровень заместителя госсекретаря. Кроме того, был сформирован Стратегический совет GHI, в который вошли представители всех структур, задействованных в ее реализации: Госдепартамента, АМР США, Минздравсоцслужб, Минобороны, Министерства финансов, КВТ и Корпуса мира. Наконец, госсекретарь назначил исполнительного директора Инициативы, возглавившего небольшой офис, которому было поручено координировать программы внешнеполитического ведомства, относящиеся к ней, а также процесс трансфера ответственности за GHI в АМР США при сохранении полномочий по курированию реализации PEPFAR за соответствующим офисом в Госдепартаменте. Исполнительный директор был одновременно подотчетен госсекретарю и сохранявшемуся Операционному комитету⁵⁴. Однако запланированный трансфер так и не произошел. В 2012 г. упомянутый офис в Госдепартаменте был упразднен, а его функции переданы Офису дипломатии в области глобального здравоохранения Госдепартамента.

Как указывали специалисты ИСК, сама администрация пыталась представить произошедшие изменения как повышение статуса Инициативы, ссылаясь на успешную интеграцию ее принципов в страновые стратегии развития, но была распространена и другая точка зрения — о том, что истинными причинами стали неэффективность Офиса и его неспособность урегулировать межведомственные разногласия из-за нехватки властных полномочий и финансирования⁵⁵. Уже к 2012 г. в отчетах большинства ведомств, вовлеченных в реализацию программ в области глобального здравоохранения, GHI не упоминалась, хотя в обоснованиях бюджета перед Конгрессом в рамках бюджета SFOPS эта аббревиатура продолжала использоваться.

⁵⁴ Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review // U.S. Department of State — USAID. 2010. P. 83–84. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁵⁵ Lawson M.L. Major foreign aid initiatives under the Obama administration: A wrap-up. CRS Report #R44727. Updated January 4, 2017. P. 4. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44727> (accessed: 25.12.2021).

Что касается хронологически последней крупной президентской инициативы Б. Обамы «Энергия Африке», то она получила вполне понятное организационно-институциональное оформление — возможно, с учетом осмысления описанного выше откровенно негативного опыта. Этому, несомненно, помогло и принятие Конгрессом соответствующего закона, которым прямо предусматривалось создание межведомственной рабочей группы по имплементации данной инициативы. В ноябре 2016 г. Б. Обамой был подписан отдельный исполнительный указ⁵⁶, учредивший межведомственную Рабочую группу под председательством специального координатора в АМР США и Аппарата СНБ. Офис координатора в АМР США должен был обеспечивать эффективное согласование действий в общей сложности 12 министерств и ведомств, участвующих в реализации данной инициативы, а Рабочая группа — облегчать обмен информацией. В рамках Рабочей группы также было сформировано несколько тематических рабочих групп (по генерации энергии, обеспечению доступа к энергии, созданию благоприятствующих условий)⁵⁷.

Вполне конкретное институциональное измерение получила и инициатива, запущенная Д. Трампом. В Госдепартаменте в рамках Офиса по глобальным проблемам женщин был учрежден новый отдел W-GDP Unit, который координировал деятельность следующих ведомств: Министерств финансов, труда, торговли, АМР США, КВТ, Корпуса мира, Американского фонда развития Африки, Межамериканского фонда и Корпорации США по финансированию международного развития.

Инициатива же Дж. Байдена — первая и на данный момент единственная, где пока не просматривается даже намек на организационно-институциональное оформление. Как и в случае с документальным закреплением, формализации подверглось лишь

⁵⁶ Executive Order 13746 — Advancing the Goals of the Power Africa Initiative to Expand Access to Electricity in Sub-Saharan Africa through the Establishment of the President's Power Africa Working Group. November 3, 2016. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319518> (accessed: 25.12.2021).

⁵⁷ Electrify Africa Act Progress Report // USAID. 2019. P. 3. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/FINAL_Electrify_Africa_Progress_Report_to_Congress.pdf (accessed: 25.12.2021).

направление противодействия коррупции: 9 декабря 2021 г. госсекретарь Э. Блинкен объявил об учреждении нового поста координатора глобальной антикоррупционной политики (Coordinator on Global Anticorruption). Его задача — обеспечить интегральный подход к борьбе с коррупцией, задействуя весь спектр американских дипломатических усилий и программ помощи, реализуемых Госдепартаментом, и координировать реализацию Стратегии США по борьбе с коррупцией в координации с другими ведомствами и международными партнерами⁵⁸.

Возможно, отсутствие организационно-институционального оформления для всей инициативы отчасти можно объяснить тем, что к настоящему моменту уже сформирована весьма разветвленная инфраструктура поддержки демократии в структуре исполнительной власти. В нее входят в первую очередь Бюро по вопросам защиты демократии, прав человека и трудящихся (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor), учрежденное в структуре Госдепартамента в 1977 г.; Офис поддержки демократии и управления в АМР США (Office of Democracy and Governance), созданный еще при Р. Рейгане в 1985 г и переименованный в 2012 г. в Центр превосходства по вопросам демократии, защиты прав человека и управления (Center for Excellence on Democracy, Human Rights and Governance, DRG). При этом важно, что почти все программы и проекты поддержки демократии традиционно финансировались именно через Госдепартамент и АМР США (около 95–99%, по оценкам ИСК), хотя частично в эту деятельность также были вовлечены Министерства обороны, финансов, юстиции, труда, внутренней безопасности, КВТ, Агентство содействия торговле и развитию, Межамериканский фонд и Американский фонд развития Африки⁵⁹. В этой связи дополнительная координация деятельности ведомств представляется даже избыточной.

⁵⁸ U.S. Department of State announces complementary initiatives in support of President Biden's Leaders' Summit for Democracy. Fact sheet // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. 20.12.2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-complementary-initiatives-in-support-of-president-bidens-leaders-summit-for-democracy/> (accessed: 25.12.2021).

⁵⁹ Lawson M.L., Epstein S.B. Democracy promotion: An objective of U.S. foreign assistance. CRS Report #44858. Updated January 4, 2019. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44858> (accessed: 25.12.2021).

* * *

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие основные выводы.

1. В XXI в. президентские инициативы стали неотъемлемым инструментом управления политикой международной помощи в США. В бюрократическом плане это объясняется в первую очередь изначальной ограниченностью свободы маневра исполнительной власти в определении как бюджетных параметров оказания помощи, так и ее секторальных и региональных приоритетов. Неоспоримое право Конгресса на выделение бюджетных ассигнований (в том числе и на цели оказания внешней помощи) закреплено в Конституции США, а необходимость согласования приоритетов с позицией Конгресса вытекает из ст. 653 Закона о международной помощи 1961 г. Однако радикальное увеличение числа целевых ассигнований (*earmarks*), прописываемых членами Конгресса при рассмотрении бюджета, хотя и произошло в значительной степени стихийно, стало неотъемлемой частью реализации государственной политики США в данной области. Оно не могло не спровоцировать исполнительную власть на поиск решений, позволявших расширить сузившееся пространство для маневра. Именно таким решением и стали президентские инициативы.

2. Есть основания думать, что дополнительным стимулом могла быть активность первого из президентов США в XXI в. — Дж. Буша-мл., запустившего несколько гигантских, многомиллиардных программ, после чего другим президентам так или иначе приходилось действовать с оглядкой на этот опыт. Данный фактор имел особое значение для Б. Обамы, который не только решил «перещеголять» своего предшественника путем *одновременного* объявления сразу трех крупных программ глобального охвата, но и фактически попытался «надстроить» одну из них над наиболее крупной и успешной из уже существовавших — Президентским чрезвычайным планом по борьбе со СПИДом (PEPFAR). Пожалуй, лучшим подтверждением символического значения президентских инициатив является факт запуска одной из них Д. Трампом с учетом его личного скептического отношения к помощи развитию как таковой.

3. Вместе с тем запуск каждой конкретной инициативы предопределялся уникальной комбинацией факторов, действовавших

на индивидуальном, внутригосударственном и структурном уровнях. В индивидуальном плане значение имели как персональные идейные убеждения того или иного президента, его отношение к приоритетам оказания международной помощи, так и круг его связей и ближайших советников. На внутригосударственном уровне важными становились партийно-политическая конфигурация и отношение «электората международной помощи» к той или иной теме, которой посвящалась президентская инициатива, а также экономическая конъюнктура. Наконец, нельзя игнорировать и экзогенные факторы — изменения в центросиловой конфигурации и соответственно готовность президента задействовать инструменты оказания международной помощи для продвижения национальных интересов США на международной арене в условиях структурных изменений внешней среды.

4. Многообразие факторов, детерминировавших провозглашение президентских инициатив, предопределяло и многообразие обстоятельств их запуска, документального и институционального оформления, тем более что американское законодательство не устанавливает никаких формальных требований к такого рода инициативам. Опыт администраций Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа показал, что инициативы могут запускаться как с прямой, так и с косвенной привязкой к глобальной повестке в области развития; как на многосторонних форумах, так и вне их; объем их финансирования может варьировать от нескольких сотен миллионов до десятков миллиардов долларов; они могут закрепляться, а могут и не закрепляться санкционирующими законами (причем зависит это отнюдь не от степени благоприятности партийно-политической конфигурации для главы исполнительной власти), директивами президента или подписываемыми им документами стратегического планирования. Вместе с тем при всем многообразии можно условно выделить несколько общих черт:

- 1) четкое обозначение финансовых параметров инициативы;
- 2) их изначальная нацеленность на реализацию в течение нескольких лет;
- 3) закрепление инициативы хотя бы одним из названных видов официальных документов (санкционирующий закон, президентская

директива, документ стратегического планирования президентского уровня);

4) создание специальных структур для реализации/координации имплементации президентских инициатив, преимущественно в рамках Госдепартамента или АМР США, но не исключен и вариант учреждения отдельного агентства СМР, как показывает случай с МСА. При этом чем выше изначально был статус таких структур и четче их мандат, тем более эффективно реализовывались соответствующие инициативы.

5. Запуск Дж. Байденом собственной президентской инициативы, объединяющей инструменты дипломатии и содействия развитию, уже в первый год правления говорит о том, что интерес главы исполнительной власти к задействованию рассматриваемого механизма управления политикой международной помощи сохраняется. В этом можно увидеть стремление 46-го президента США оставить след в истории, и именно поэтому им была выбрана та тематическая область, которая в наибольшей степени отражает его личные идейно-политические взгляды и понимание стержневого противостояния «эпохи», четко обозначенные еще в его предвыборных программных статьях и транслированные впоследствии во «Временных указаниях по Стратегии национальной безопасности»⁶⁰.

6. В то же время инициатива Дж. Байдена кардинально отличается от инициатив его предшественников на президентском посту. Это проявилось во всех трех выделенных нами измерениях — и в уникальных обстоятельствах запуска (объявление на международной площадке, но вне привязки к глобальной повестке развития; крайне традиционный для внешней политики США последних десятилетий (за исключением периода правления администрации Д. Трампа) тематический фокус и небольшой объем финансирования), и в отсутствии нормативно-правового или организационно-институционального закрепления для всех компонентов инициативы (а не только одного из пяти ее тематических направлений — противодействия коррупции).

⁶⁰ Biden J.R. Interim National Security Strategic Guidance // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accessed: 25.12.2021).

Исходя из этого, можно утверждать, что имела место попытка выдать за новую «флагманскую» инициативу набор уже давно запланированных органами исполнительной власти (в первую очередь Госдепартаментом и АМР США) мероприятий, которые были в значительной степени искусственно сведены администрацией Дж. Байдена под единым зонтиком, для решения двух политически значимых задач. Первая — разрыв с «антидемократическим наследием» Д. Трампа, а вторая — максимизация информационного эффекта от проведения Саммита за демократию. В этой связи вероятность того, что новая инициатива окажет системное и долговременное влияние на политику США как донора, не следует переоценивать. Но она совершенно точно будет использоваться в целях распространения США своего влияния на страны, расположенные в приоритетных для Москвы и Пекина географических зонах — как на евразийском пространстве, так и вне его.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Особенности финансирования программ международной помощи при администрации Д. Трампа: от инаугурации до Украинагейта // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2019. Т. 11. № 4. С. 68–113.
2. Белецкая М.Ю. Система иностранной экономической помощи США: от Трумэна до Трампа // США и Канада: экономика, политика, культура. 2020. Т. 50. № 11. С. 114–125. DOI: 10.31857/S268667300012652-7.
3. Давыдов А.А. Зарубежная помощь США: помощь развитию как инструмент внешней политики // Пути к миру и безопасности. 2018. № 2 (55). С. 9–21. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-2-9-21.
4. Журавлёва В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011.
5. Alcorn T. What has the US Global Health Initiative achieved? // Lancet. 2012. Vol. 380. No. 9849. P. 1215–1216. DOI: 10.1016/S0140-6736(12)61697-3.
6. Bendavid E. Past and future performance: PEPFAR in the landscape of foreign aid for health // Curr HIV/AIDS Rep. 2016. Vol. 13. No. 5. P. 256–262. DOI: 10.1007/s11904-016-0326-8.
7. Brainard L. Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
8. Callaway R.L., Matthews E.G. Strategic US foreign assistance. The battle between human rights and national security. London: Routledge, 2016.

9. Casella M., Bent R., Runde D.F. Earmarks and directives in the Foreign Operations Appropriation. February 2021. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210226_Casella_Foreign_Operations_0.pdf?8H4dxgot2q953B4xqEJozjYB_0W.MGPm (accessed: 25.12.2021).

10. Cazotte de H. The US elite consensus on aid // *Aid power and politics* / Ed. by I. Oliivié, A. Pérez. Abingdon, OX: Routledge, 2020. P. 53–72.

11. Chhotray V., Hulme D. Contrasting visions for aid and governance in the 21st century: The White House Millennium Challenge Account and DFID's Drivers of Change // *World Development*. 2009. Vol. 37. No. 1. P. 36–49. DOI: 10.1016/j.worlddev.2007.11.004.

12. Dybul M. The US President's Emergency Plan for AIDS Relief: Negotiating a recreation in global health and development // *Negotiating and navigating global health: Case studies in global health diplomacy* / Ed. by I. Kickbusch, E. Roskam. New Jersey: World Scientific Press, 2011. P. 325–350.

13. Garcia A. Feed the Future: Overview, issues and progress of the foreign assistance initiative. New York: Novinka, 2016.

14. Jacobson L.E. President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) policy process and the conversation around HIV/AIDS in the United States // *Journal of Development Policy and Practice*. 2020. Vol. 5. No. 2. P. 149–166. DOI: 10.1177/2455133320952210.

15. Lancaster C. Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

16. Mawdsley E. The Millennium Challenge Account: Neo-liberalism, poverty and security // *Review of International Political Economy*. 2007. Vol. 14. No. 3. P. 487–509.

17. Milner H.V., Tingley D.H. Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy. Princeton: Princeton University Press, 2016.

18. Norris J. The enduring struggle: The history of the U.S. Agency for International Development and America's uneasy transformation of the world. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2021.

19. Powers R.M., Leblang D., Tierney M.J. Overseas economic aid or domestic electoral assistance: The political economy of foreign aid voting in the U.S. Congress. APSA 2010. Annual Meeting Paper. Revised September 8, 2010. P. 7.

20. Regilme S.S. United States foreign aid and multilateralism under the Trump presidency // *New Global Studies*. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030>.

21. Runde D.F., Savoy C.M., McKeown S. Increasing flexibility and responding to global challenges within the 150 Account. Center for Strategic and International Studies. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2022. Available at: <https://csis-website-prod>.

s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220211_Runde_150_Account.pdf?H.BGRPSJ05iJYrX30fqr5ipQHn7GwLJ (accessed: 20.02.2022).

22. Scott J.M, Rosati J.A. The politics of United States foreign policy. Thousand Oaks, California: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc., 2021.

23. Slater Ch., Castaneda E.L. Feed the Future: The United States Global Food Security and Sustainable Agriculture Initiative. New York: Nova Science Publishers, 2012.

24. Smith G. In search of sustainable security: Linking national security, human security, and collective security to protect America and our world. Center for American Progress. June 2008. Available at: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf (accessed: 25.12.2021).

25. Steketee R.W. et al. World Malaria Day 2021: Commemorating 15 years of contribution by the United States President's Malaria Initiative // American Journal of Tropical Medicine and Hygiene. 2021. Vol. 104. No. 6. P. 1955–1959. DOI: 10.4269/ajtmh.21-0432.

26. Tama J. Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the international affairs budget. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. March 2019. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Jordan_Tama2/publication/334033251_Anti-Presidential_Bipartisanship_in_US_Foreign_Policy_Under_Trump_The_Case_of_the_International_Affairs_Budget/links/5dd405fe299bf11ec86255e8/Anti-Presidential-Bipartisanship-in-US-Foreign-Policy-Under-Trump-The-Case-of-the-International-Affairs-Budget.pdf (accessed: 25.12.2021).

27. Varmus H. Making PEPFAR: A triumph of medical diplomacy // Science & Diplomacy. 2013. Vol. 2. No. 4. Available at: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2013/making-pepfar> (accessed: 25.12.2021).

28. Whang T. et al. US foreign aid and economic policy concessions // Policy Studies. 2019. Vol. 40. No. 1. P. 58–79.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019. Osobennosti finansirovaniya programm mezhdunarodnoi pomoshchi pri administratsii D. Trampa: ot inauguratsii do Ukrainageita [Specifics of foreign assistance allocation under the Trump administration: From inauguration to 'Ukrainegate']. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 11, no. 4, pp. 68–13. (In Russ.)

2. Beletskaya M.Yu. 2020. Sistema inostrannoi ekonomicheskoi pomoshchi SShA: ot Trumena do Trampa (II) [The U.S. foreign economic aid system: From

Truman to Trump (part 2)]. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, vol. 50, no. 11, pp. 114–125. DOI: 10.31857/S268667300012652-7. (In Russ.)

3. Davydov A.A. 2018. Zarubezhnaya pomoshch' SShA: pomoshch' razvitiyu kak instrument vneshnei politiki [U.S. foreign aid: Development aid as a foreign policy tool (Part 2)]. *Pathways to Peace and Security*, no. 2 (55), pp. 9–21. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-2-9-21 (In Russ.)

4. Zhuravleva V.Yu. 2011. *Peretyagivanie kanata vlasti: vzaimodeistvie Prezidenta i Kongressa SShA* [American presidents and Congress in tug-of-war for power]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)

5. Alcorn T. 2012. What has the US Global Health Initiative achieved? *Lancet*, vol. 380, no. 9849, pp. 1215–1216. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61697-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61697-3).

6. Bendavid E. 2016. Past and future performance: PEPFAR in the landscape of foreign aid for health. *Current HIV/AIDS Reports*, vol. 13, no. 5, pp. 256–262. DOI: 10.1007/s11904-016-0326-8.

7. Brainard L. 2007. *Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

8. Callaway R.L., Matthews E.G. 2016. *Strategic US foreign assistance. The battle between human rights and national security*. London, Routledge.

9. Casella M., Bent R., Runde D.F. 2021. *Earmarks and directives in the Foreign Operations Appropriation*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies. Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210226_Casella_Foreign_Operations_0.pdf?8H4dxgot2q953B4xqEJozJYB_0W.MGpm (accessed: 25.12.2021).

10. Cazotte de H. 2020. The US elite consensus on aid. In: Olivie I., Pérez A. (eds.). *Aid power and politics*. Abingdon, OX, Routledge, pp. 53–72.

11. Chhotray V., Hulme D. 2009. Contrasting visions for aid and governance in the 21st century: The White House Millennium Challenge Account and DFID's Drivers of Change. *World Development*, vol. 37, no. 1, pp. 36–49. DOI: 10.1016/j.worlddev.2007.11.004.

12. Dybul M. 2011. The US President's Emergency Plan for AIDS Relief: Negotiating a recreation in global health and development. In: Kickbusch I., Roskam E. (eds.). *Negotiating and navigating global health: Case studies in global health diplomacy*. New Jersey, World Scientific Press, pp. 325–350.

13. Garcia A. 2016. *Feed the Future: Overview, issues and progress of the foreign assistance initiative*. New York, Novinka.

14. Jacobson L.E. 2020. President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) policy process and the conversation around HIV/AIDS in the United States. *Journal of Development Policy and Practice*, vol. 5, no. 2, pp. 149–166. DOI: 10.1177/2455133320952210.

15. Lancaster C. 2007. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago, The University of Chicago Press.

16. Mawdsley E. 2007. The Millennium Challenge Account: Neo-liberalism, poverty and security. *Review of International Political Economy*, vol. 14, no. 3, pp. 487–509.

17. Milner H.V., Tingley D.H. 2016. *Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy*. Princeton, Princeton University Press.

18. Norris J. 2021. *The Enduring struggle: The history of the U.S. Agency for International Development and America's uneasy transformation of the world*. Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.

19. Powers R.M., Leblang D., Tierney M.J. 2010. *Overseas economic aid or domestic electoral assistance: The political economy of foreign aid voting in the U.S. Congress*. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Revised September 8, 2010.

20. Regilme S.S. 2022. United States foreign aid and multilateralism under the Trump presidency. *New Global Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030>.

21. Runde D.F., Savoy C.M., McKeown S. 2022. *Increasing flexibility and responding to global challenges within the 150 Account*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies. Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220211_Runde_150_Account.pdf?H.BGRPSJ05iJYrX30fqr5ipQHn7GwLJ (accessed: 20.02.2022).

22. Scott J.M., Rosati J.A. 2021. *The politics of United States foreign policy*. Thousand Oaks, CA, CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc.

23. Slater Ch., Castaneda E.L. 2012. *Feed the Future: The United States Global Food Security and Sustainable Agriculture Initiative*. New York, Nova Science Publishers.

24. Smith G. 2008. *In search of sustainable security: Linking national security, human security, and collective security to protect America and our world*. Center for American Progress. Available at: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf (accessed: 25.12.2021).

25. Steketee R.W. et al. 2021. World Malaria Day 2021: Commemorating 15 years of contribution by the United States President's Malaria Initiative. *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 104, no. 6, pp. 1955–1959. DOI: 10.4269/ajtmh.21-0432.

26. Tama J. 2019. *Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the International Affairs Budget*. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Jordan_Tama2/publication/334033251_Anti-Presidential_Bipartisanship_in_US_Foreign_Policy_Under_Trump_The_Case_of_the_International_Affairs_Budget/links/5dd405fe299bf11ec86255e8/

Anti-Presidential-Bipartisanship-in-US-Foreign-Policy-Under-Trump-The-Case-of-the-International-Affairs-Budget.pdf (accessed: 25.12.2021).

27. Varmus H. 2013. Making PEPFAR: A triumph of medical diplomacy. *Science & Diplomacy*, vol. 2, no. 4. Available at: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2013/making-pepfar> (accessed: 25.12.2021).

28. Whang T. et al. 2019. US foreign aid and economic policy concessions. *Policy Studies*, vol. 40, no. 1, pp. 58–79.

Статья поступила в редакцию 05.03.2022;
одобрена после рецензирования 17.03.2022;
принята к публикации 22.03.2022

The article was submitted 05.03.2022;
approved after reviewing 17.03.2022;
accepted for publication 22.03.2022