

УДК 327.81

DOI: 10.31857/S2686673022040095

EDN: LLFGVG

Агентство США по международному развитию и лидеры национальной индустрии внешней помощи

В.И. Бартнев

МГУ имени М.В. Ломоносова

Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д.1

Researcher ID: O-1421-2016

Scopus Author ID: 57188561575

ORCID: 0000-0001-9804-0630

e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Резюме. Статья посвящена взаимодействию Агентства США по международному развитию (АМР) и лидеров американской индустрии внешней помощи. Обозначены причины возникновения и развития уникальной симбиотической модели взаимоотношений в 1990–2000-е годы, выявлены её основные недостатки. Сопоставлены две наиболее яркие попытки ослабить эту многомерную взаимозависимость, предпринятые при президентах Б. Обаме и Дж. Байдене в рамках кампаний за локализацию американского содействия международному развитию. Обозначены основные сходства между инициативами действующего администратора АМР С. Пауэр и занимавшего этот пост в 2010–2015 гг. Р. Шаха, а также их основные отличия, указывающие на стремление нынешнего руководства агентства извлечь уроки из прошлых ошибок, но отнюдь не гарантирующие успеха поискам альтернативной модели.

Ключевые слова: США, АМР, внешняя помощь, содействие международному развитию, лоббизм, локализация, подрядчики, консалтинговые компании

Для цитирования: Бартнев В.И. Агентство США по международному развитию и лидеры индустрии внешней помощи. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52(4): 60–77. DOI: 10.31857/S2686673022040095

USAID and Leaders of National Foreign Aid Industry

Vladimir I. Bartenev

Lomonosov Moscow State University

1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

ResearcherID: O-1421-2016

Scopus Author ID: 57188561575

ORCID: 0000-0001-9804-0630

e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Abstract. The paper examines an interaction between the U.S. Agency for International Development (USAID) and the leaders of American foreign aid industry. First section identifies the determinants of an emergence and an evolution of the unique model of symbiotic relationship over 1990-2000s and its main deficiencies. Next two sections compare the most illustrative attempts to weaken this multidimensional interdependence undertaken under the Obama and the Biden administrations within their campaigns for localization of international development. They reveal the commonalities between the initiatives of the incumbent

USAID administrator Samantha Power and of Rajiv Shah, one of her predecessors, as well as their main differences, which underscore the intent of the current Agency's leadership to draw the lessons from the past miscalculations but do not guarantee success of its quest for an alternative model.

Keywords: United States, USAID, foreign aid, international development, lobbying, localization, contractors, consultancy firms

For citation: Bartenev V.I. USAID and Leaders of American Foreign Aid Industry. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2022; 52(4): 60-77.

DOI: 10.31857/S2686673022040095

ВВЕДЕНИЕ

Администрация Дж. Байдена пришла в Белый дом с твёрдым намерением вдохнуть новую жизнь в американскую политику содействия международному развитию, которая при Д. Трампе оказалась отодвинута на второй план. Этому должно было помочь и назначение на должность администратора Агентства США по международному развитию (USAID) – статусной фигуры Саманты Пауэр, при Б. Обаме занимавшей пост постоянного представителя США в ООН (2013-2017 годы).

С. Пауэр предложила амбициозную программу преобразований, пока, впрочем, не получившую отдельного названия. Одним из стержневых её элементов стала «локализация» – интенсификация взаимодействия АМР США с контрагентами из стран-партнёров, включая четырёхкратное увеличение доли направляемого им финансирования (до 25% за четыре года) и реализацию половины всех проектов с участием местных представителей. Это закономерно вывело на первый план вопрос о пересмотре выбранной Агентством ещё при У. Клинтоне модели преимущественной ориентации на обслуживающие нужды федерального правительства крупные консалтинговые компании, руководители которых являются лидерами американской индустрии внешней помощи.

Инициативу С. Пауэр, впрочем, можно правильно оценить только в более широком историческом контексте, ибо речь идёт о попытке реанимировать идею, которую уже пыталась безрезультатно реализовать администрация Б. Обамы – в лице главы АМР в 2010-2015 гг. Р. Шаха – в рамках программы реформ «Вперёд, АМР США!» (*USAID Forward*). Понять логику, которой могла руководствоваться С. Пауэр, подвергая себя риску наступить на те же грабли, равно как и оценить шансы новой инициативы на успех, можно, только сопоставив предпринимаемые сегодня шаги с действиями Р. Шаха. Однако прежде необходимо обозначить факторы возникновения, преимущества и издержки той модели симбиотических отношений, которую администрации демократов в последние годы так настойчиво пытаются изменить.

СИМБИОЗ КАК ИСТОРИЧЕСКАЯ ЗАКОНОМЕРНОСТЬ

АМР США, учреждённое Дж. Кеннеди в 1961 г., вот уже 60 лет удерживает позиции крупнейшего автономного агентства содействия международному развитию в мире – и по штатной численности, и по объёму «оборотных средств», и по географии присутствия. Сейчас уже мало кто помнит, что оно лишь чудом избежало ликвидации при У. Клинтоне, когда республиканцы во главе с сенатором Джесси Хелмсом, председателем сенатского Комитета по международным отношениям, вознамерились передать его функции Госдепартаменту. Избежать упразднения удалось только посредством кардинального сокращения штата: по данным Счётной палаты США, с 1992 по 2002 г. он сократился на 37%, хотя число стран-партнёров удвоилось [1: 1-2] – в первую очередь, вследствие распространения деятельности Агентства на страны бывшего социалистического лагеря и постсоветские государства. В этих условиях Агентство, ранее почти не прибегавшее к аутсорсингу [Berrios R. 2000], вынуждено было начать делегировать реализацию программ и проектов негосударственным участникам – как американским неправительственным организациям, так и готовым оказывать консалтинговые услуги в самых разных областях крупным коммерческим фирмам, которые стали в это время возникать одна за другой. Эти новые игроки и сформировали основу того, что сегодня американские эксперты нередко именуют «девелопментно-промышленным комплексом» (*development industrial complex*) [Roberts S. 2014]; [Norris J. 2012] – по аналогии с оборонно-промышленным комплексом.

Особый размах практика привлечения частных компаний к проектам содействия международному развитию приобрела при Дж. Буше-младшем (2001–2009 гг.) – в первую очередь, в связи с запуском многомиллиардных программ реконструкции Афганистана и Ирака: по данным Счётной палаты США, за два года объёмы трансфертов американским подрядчикам со стороны Агентства увеличились на 78% – с 7,3 млрд долл. в 2001 фин. г. до 13 млрд долл. в 2003 фин. г. [Norris J. 2012]. Именно АМР стало лидером по масштабам привлечения подрядчиков: с 2000 по 2008 г. оно увеличило выплаты им в 6,9 раз, тогда как Госдепартамент – лишь в 4,4 раз, а Минобороны втрое [2].

Роль лидеров девелопментно-промышленного комплекса в 2000-е годы стали играть такие компании, как «Кемоникс интернэшнл инк.» (*Chemonics International Inc.*), «Луис Бергер груп» (*Louis Berger Group*), «Джон Сноу инк.» (*John Snow, Inc.*), «Криэйтив Ассошиэйтс интернэшнл» (*Creative Associates International*), «Девелопмент алтернативз» (*Development Alternatives Inc., DAI*), «Рисёрч Трайэнгл интернэшнл» (*Research Triangle International*) и др. Со временем ряд «предприятий» новой отрасли вошёл в состав крупных частных военных конгломератов – АЕКОВ (AECOM), «ТетраТек» (*TetraTech*), «ДинКорп» (*DynCorp*), «Л-3Харрис технолоджиз» (*L-3Harris Technologies*), которые получили возможность предлагать заказчикам полный пакет как военных, так и гражданских услуг и зарабатывать

на предотвращении конфликтов, постконфликтном восстановлении, миростроительстве и т.п. [Nagaraj V.K. 2015]. Штат многих упомянутых структур стал исчисляться тысячами человек, а общая сумма контрактов, выдаваемых АМР США, – сотнями млн долл. в год. Американские подрядчики начали регулярно получать от Агентства больше средств, чем правительственные учреждения стран-партнёров. При этом широко распространилась практика заключения контрактов с неоговоренным сроком и объёмом поставок (*IDIQ – indefinite delivery, indefinite quantity*). Условия их были крайне непрозрачными, а подтверждённые случаи нецелевого расходования средств весьма часты.

Важно и другое. Как отметила американская исследовательница С. Робертс, «подрядчики тесно связаны с разветвлённой системой торговых ассоциаций, лоббистских структур, “фабрик мысли”, исследовательских групп, профессиональных сообществ и клубов, а также информационных посредников различного типа» [Roberts S. 2014:12]. Это обеспечивает им широкие возможности по продвижению своих интересов во властных структурах (в первую очередь, в Конгрессе).

Наибольшие финансовые дивиденды от взаимодействия с АМР США стал получать округ Колумбия, чуть меньшие – штаты Вирджиния, Мэриленд, Массачусетс и Северная Каролина [Roberts S. 2014]. Участие в выполнении подрядов по контрактам АМР США превратилось в один из основных источников накопления капитала в самых богатых графствах страны, большая часть которых расположена вокруг Вашингтона. Руководители крупнейших компаний отрасли получают невероятно высокие зарплаты, и это одна из причин того, что из суммы контрактов на оказание технической помощи до реципиентов (в частности, до Афганистана) доходило не более 10%, тогда как 80–85% уходило на выплаты зарплат и бонусов сотрудникам частных фирм, выполнявших подряды [4]. Неудивительно, что по отношению к этим структурам стал часто использоваться такой неполиткорректный, но ёмкий эвфемизм как «бандиты с Кольцевой дороги» (*Beltway Bandits*)¹.

Подчеркнём, что усиление ориентации на крупных подрядчиков в США противоречило тенденции, набравшей силу в мире в 2000-е годы. Ещё в 2001 г. Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР, членами которого с 1961 г. были США, принял рекомендацию по «развязыванию» (*untying*) помощи для наименее развитых стран 2001 г., то есть открытию доступа к закупкам товаров и услуг для организаций из любой страны (из-под её действия были выведены продовольственная помощь, транспортировка продовольственной помощи на судах и техническая помощь). В 2008 г. сфера действия рекомендации распространилась

¹ *Beltway*, или *Capital Beltway* – (Столичная) Кольцевая дорога – окружная автомагистраль I-495, проходящая по территории города Вашингтон, части штатов Мэриленд, Вирджиния и Западная Вирджиния, а также символическое обозначения находящейся внутри неё столичной городской агломерации.

и на группу бедных стран с высоким уровнем задолженности. Но буквально месяц спустя – 16 июля 2008 г. – АМР США разрешило в экстренных случаях принимать решения, нарушающие рекомендацию КСР ОЭСР, если по закону требуются закупки в определённых источниках, если это соответствует внешнеполитическим и/или внешнеэкономическим интересам США, или если есть чрезвычайные обстоятельства, требующие например предоставления гуманитарной либо чрезвычайной помощи, где важна скорость её доведения до получателей [5]. В итоге США регулярно оказывались худшими среди крупнейших западных доноров по показателю «развязывания» помощи. Возникновение подлинно симбиотических отношений между АМР США и подрядчиками стало сопряжено и с очевидными репутационными издержками. В этой связи логично, что администрация Б. Обамы, сделавшая ставку на обновление американского лидерства на международной арене, попыталась ослабить – по крайней мере на словах – эту порочную взаимозависимость.

ПЕРВАЯ ПОПЫТКА ПЕРЕСМОТРА МОДЕЛИ ПРИ Б. ОБАМЕ

Первая фаза открытого наступления руководства АМР США на позиции лидеров американской индустрии внешней помощи началась в 2010 г. – в скором времени после назначения на пост администратора Агентства 36-летнего американца индийского происхождения из Детройта, доктора медицинских наук Раджива Шаха, в 2001-2008 гг. занимавшего различные посты в руководстве Фонда Билла и Мелинды Гейтс, а в 2009 г. назначенного Б. Обамой на должность заместителя министра сельского хозяйства. В августе 2010 г. Р. Шах, уже в статусе самого молодого с 1961 г. руководителя АМР США, инициировал амбициозную программу реформ Агентства «Вперёд, АМР США» (*USAID Forward*). Она стала логическим продолжением масштабной перестройки американской политики содействия международному развитию, нашедшей отражение в сентябре 2010 г. в Президентской политической директиве по глобальному развитию (ППД-6) [6] и Четырёхлетнем обзоре в по дипломатии и содействию развитию (итоговая версия представлена в декабре 2010 г) [7] – первых в истории США.

Перечень из семи элементов программы «АМР США, вперёд» открывала реформа механизмов имплементации проектов и осуществления закупок (*Implementation and Procurement Reform*). В концептуальном плане она соотносилась с актуализировавшейся с середины 2000-х годов повесткой повышения эффективности внешней помощи, подразумевавшей в том числе и максимально широкое задействование донорами систем государств-партнёров (*country systems*).

Но были и иные причины: вследствие постепенного перехода федерального правительства в режим бюджетной экономии после «великой рецессии» 2008-2009 гг. в США вновь возникла потребность в минимизации финансовых издержек.

Новый руководитель АМР США планировал в течение пяти лет увеличить втрое объём средств, направляемых правительственным учреждениям и негосударственным организациям стран-партнёров, – с 9,7% в 2010 фин. г. до 30% в 2015 фин. г. (для сравнения: в том же 2010 фин. г. на американские структуры пришлось 65% всех трансферов по грантовым соглашениям и контрактам АМР США) [Dunnings С. 2013: 1]. Вначале предполагалось, что доля правительственных учреждений стран-партнёров составит 20%, местных НКО – 6% и локальных коммерческих структур – 4%, но потом был оставлен только общий целевой ориентир [Dunnings С. 2013: 38].

В официальных документах АМР США суть реформы описывалась в максимально нейтральных, технократических формулировках, но устно Раджив Шах сразу же позволил себе высказаться гораздо прямее и жёстче. 19 января 2011 г., выступая в вашингтонском Центре за глобальное развитие, он заявил: «Агентство впредь не будет выписывать большие чеки крупным подрядчикам и называть это содействием развитию» [8].

Это громкое заявление, по сути, предопределило судьбу реформы, ибо воспринято было крайне неоднозначно. Поддержали боевой настрой главы АМР США лишь отдельные ассоциации, в частности «Сеть за модернизацию внешней помощи» (*Modernizing Foreign Assistance Network - MFAN*), но даже лояльные Агентству НКО заняли более осторожную позицию. Так, «Интерэксн» (*Interaction*), выразив поддержку новому видению, представленному администратором, не преминула в своём заявлении подчеркнуть уникальные конкурентные преимущества американских некоммерческих организаций [9].

Однако у лидеров американской индустрии внешней помощи выступление Р. Шаха вызвало большую обеспокоенность. Дело в том, что незадолго до этого, в декабре 2010 г., АМР США приостановило заключение государственных контрактов с одним из своих крупнейших долговременных контрагентов – коммерческой Академией развития образования (*Academy for Educational Development*), получавшей из бюджета АМР США до 0,5 млрд долл. в год. Поводом стало обнаружение фактов нецелевого расходования Академией средств по двум проектам в Пакистане; в результате организации пришлось выплатить 5 млн долл. обратно в казну, а уже весной 2011 г. самоликвидироваться.

В этих условиях коммерческие компании развернули мощнейшую кампанию, направленную на срыв планов Агентства. Ключевую роль сыграл Совет профессиональных провайдеров услуг - СППУ (*Professional Services Council - PSC*), в который на тот момент входило более 350 структур. 7 февраля 2011 г. президент и исполнительный директор СППУ Стэн Солловэй написал письмо Р. Шаху, в котором, в частности, указывал: «Любое допущение, что коммерческие компании менее приспособлены или менее привержены достижению целей инновационной, ориентированной на результат организации содействия развитию, которую стремится построить АМР США, грозит сослужить инициативе плохую службу» [10]. Позднее исполнительный вице-президент Совета

Алан Чвоткин высказался ещё жёстче, обвинив Р. Шаха в том, что он «опорочил репутацию всей отрасли» [11]. Словами дело не ограничилось. По инициативе СППУ была учреждена Коалиция компаний – провайдеров услуг в области содействия международному развитию (*Coalition of International Development Companies - CIDC*), объединившая 50 крупнейших подрядчиков. Она стала всячески превозносить в публичном поле роль «самых эффективных, результативных инновационных американских компаний, работающих в сфере содействия международному развитию» и в обеспечении национальных интересов США [Norris J. 2012], а также наняла одну из самых влиятельных столичных лоббистских фирм «Подеста групп» (*Podesta Group*) для отстаивания своих интересов на Капитолийском холме. Активнее всего продвигалась мысль, что реализация планов АМР США по локализации содействия международному развитию приведёт лишь к оседанию денег в карманах коррумпированных чиновников в странах-партнёрах [12]. Ориентирована она была, в первую очередь, на республиканцев, контролировавших в тот момент Палату представителей Конгресса США.

Эту аргументацию, в том числе благодаря усилиям лоббистов, в полной мере воспринял председатель Комитета по надзору Палаты представителей Даррел Исса (республиканец, штат Калифорния), который до избрания в Конгресс сам сколотил огромное состояние в качестве со-основателя компании «Дайректид электроникс» (*Directed Electronics*) – одного из главных производителей оборудования для безопасности автомобилей, который и сегодня обладает вторым крупнейшим состоянием среди действующих членов Конгресса (250 млн долл.). В итоге в апреле 2012 г. он вместе с руководителями двух ключевых подкомитетов направил Р. Шаху письмо, в котором подчеркнул высокую вероятность нецелевого расходования средств американских налогоплательщиков в результате реформы государственных закупок и запросил более подробную информацию о способах минимизации Агентством фидуциарных рисков [13].

Отметим, что и в самом Агентстве отнюдь не все разделяли энтузиазм Р. Шаха касательно локализации. В интервью порталу «Девекс» (*Devex*) один из сотрудников АМР США признался, что несколько его коллег высказывались в том смысле, что «не хотят попасть за решётку, когда деньги (направленные за рубеж. – В.Б.) испарятся» [12].

В итоге АМР США пришлось гасить волну критики. В июне 2012 г. был представлен Всеобъемлющий план по управлению рисками, борьбе с коррупцией и повышению подотчётности, в котором, в частности, предлагались индикаторы для оценки правительственных учреждений – до трансферта им финансовых ресурсов. В ноябре был проведён представительный саммит с участием сотрудников АМР США и подрядчиков как раз по вопросу укрепления систем стран-партнёров. Однако в целом импульс к радикальным переменам, заданный выступлением Р. Шаха в январе 2011 г., к этому моменту стал выдыхаться. Од-

ним из признаков смягчения позиции ведомства стал выбор для реформы куда менее амбициозного названия «Локальные решения» (*Local Solutions*).

Однако, пожалуй, ярче всего провал планов Р. Шаха иллюстрируют конкретные цифры: к 2015 фин. г. доля трансфертов Агентства контрагентам в странах-партнёрах выросла лишь вдвое – с 9,7% до 18,6% (вместо обещанных 30%) [14]. При этом объёмы трансфертов через правительственные учреждения и НКО постепенно сокращались, а через коммерческие структуры увеличивались. Но ещё показательнее было то, что сокращения объёмов перечислений «бандитам с Кольцевой дороги» не происходило. Топ-25 контрагентов из числа правительственных учреждений стран-партнёров получили от АМР США в 2011 фин. г. около 1 млрд долл., тогда как топ-25 американских подрядчиков – 3,7 млрд долл. (причём лидер – «Кемоникс интернэшнл, инк.» – уступил в списке реципиентов средств от АМР США только правительствам Афганистана и Гаити) [Norris J. 2012]. В 2012 фин. г. диспропорция между двумя этими категориями контрагентов стала ещё заметнее – 669,7 млн против 5,4 млрд [15].

Коммерческие и некоммерческие структуры при этом демонстрировали разнонаправленную динамику. В 2011 фин. г. объём трансфертов АМР США американским НКО за год снизился на 11% (с 5,12 млрд до 4,54 млрд долл.), а коммерческим подрядчикам, наоборот, вырос на 5% – с 3,78 млрд до 3,97 млрд долл. [11]. Это стало следствием осознанных действий руководства АМР США. Курировавший реализацию стратегии локализации заместитель Р. Шаха Д. Штейнберг в интервью «Вашингтон пост» прямо сказал, что стремление агентства более активно задействовать НКО и правительственные учреждения развивающихся стран не обязательно должно привести к сокращению заказов у американских коммерческих структур; АМР может пойти и по пути сокращения объёма грантов американским НКО и трансфертов в международные организации» [11].

Обозначившаяся уже в первый год реформы тенденция сохранилась и в последующие годы: так, в 2015 г. крупнейшие 20 подрядчиков получили от АМР США 4,8 млрд долл., из которых только четверть пришлась на НКО. Хотя крупнейшим контрагентом стала некоммерческая организация «Партнершип фор саплай чейн менеджмент» (*Partnership for Supply Chain Management*), верхние позиции в списке занимали всё те же ориентированные на получение прибыли структуры: «Кемоникс интернэшнл инк.» (520 млн); «Джон Сноу инк.» (415 млн); ДАИ (*DAI*, 272 млн). АЕКОВ (*AECOM*, 150 млн); «Абт ассошиэйтс» (*Abt Associates*, 143 млн долл.). По официальным данным, в 2017 фин. г., топ-25 крупнейших контрагентов получали 60% всех средств от АМР США, причём число новых партнёров постоянно сокращалось с 2011 г.: в 2011 фин. г. Агентство заключило контракты с 761 партнёром, а в 2018 фин. г. – лишь с 226 [16].

При этом коммерческие фирмы постоянно попадали в различные скандалы. Незадолго до ухода Р. Шаха со своего поста в начале 2015 г. широкую огласку получили разбирательства в отношении двух подрядчиков из высшей лиги (ис-

полнительный директор «Луис Бергер груп» был обвинён в растрате десятков миллионов долларов, а сотрудник «Интернэшнл рилиф энд девелопмент» (*International Relief and Development*) – в даче взятки при заключении государственных контрактов. Вскоре после этого председатель сенатского Комитета по международным отношениям республиканец Р. Коркер написал гневное письмо Р. Шаху, в котором, в частности, говорилось: «Крайне сложно понять, почему АМР США продолжает подвергать риску деньги американских налогоплательщиков и достижение целей национальной безопасности США, ведя дела с организациями, которые на постоянной основе не справляются с выполнением своих обязательств и вовлекаются в противоправную и аморальную деятельность. Также сложно понять, почему – после стольких лет таких провалов и ошибок в осуществлении элементарных надзорных функций – АМР США так и не может взять себя в руки и стать эффективным распорядителем средств американских налогоплательщиков» [17].

Эти вопросы не утратили актуальности и после ухода Р. Шаха. Вскоре новый администратор – Гейл Смит, до этого отвечавшая за содействие международному развитию в аппарате СНБ США, сочла возможным подписать крупнейший в истории рамочный контракт с неоговоренным сроком и объёмом поставок всё с той же «Кемоникс интернэшнл инк.» на общую сумму 9,5 млрд долл., с исполнением которого уже очень скоро начались серьёзные проблемы, также ставшие предметом разбирательства, в том числе в Конгрессе.

Таким образом, руководство АМР США при Р. Шахе не смогло достичь заявленных показателей по локализации содействия развитию и выполнить обещания отказаться от ориентации на крупнейших коммерческих подрядчиков. К. Даннинг, старший политический аналитик Инициативы по обеспечению устойчивой безопасности и миростроительству Центра за американский прогресс, объясняла это стратегической ошибкой руководства Агентства, которое не уделило достаточного внимания разъяснению связи между реформой механизмов закупок и повышением результативности оказания помощи. «Акцент делался исключительно на те 30% средств, которые не будут больше направляться через американские организации, а не на остальные 70%, которые по-прежнему будут <...>. Полноценной дискуссии о том, как сделать помощь АМР США более эффективной, прозрачной и менее рискованной, по сути, не велось» [Dunning S. 2013: 6], – писала она в 2013 г. Отсутствие заметного прогресса могло объясняться и постепенным отступлением на второй план императивов бюджетной экономии к концу правления Б. Обамы, снизившим остроту вопроса о сокращении издержек.

Впрочем, коренные причины неудачи были иными. Дерзкое выступление Р. Шаха в январе 2011 г. произвело в американской системе содействия международному развитию, уже привыкшей к режиму наибольшего благоприятство-

вания для крупных компаний, эффект разорвавшейся бомбы, заставило лидеров индустрии мобилизоваться и сделать всё возможное, чтобы избежать потерь.

Приход в Белый дом республиканца Д. Трампа – крупного бизнесмена, изначально относившегося к выделению средств на международную помощь крайне скептически, предопределил усиление обратной тенденции – на «связывание» помощи. Хотя на словах попытки локализовать американское содействие международному развитию и обеспечить диверсификацию контрагентов продолжились – в первую очередь, в рамках инициативы «Новые партнёрства», запущенной главой АМР США М. Грином, её цифровые показатели (33 гранта для 60 новых и нетрадиционных партнёров на общую сумму около 400 млн долл.) ни в какое сравнение не шли с теми ресурсами, которые продолжали поступать американским подрядчикам [18]. Да и объёмы трансфертов местным организациям в странах-партнёрах сократились более чем втрое – с 18,6% в 2015 фин. г. до 5,6% в 2020 фин. г. Однако спустя четыре года – при администрации Дж. Байдена – идея локализации американского содействия международному развитию обрела второе дыхание.

НОВЫЙ ЗАХОД ПРИ ДЖ. БАЙДЕНЕ: СХОДСТВА И ОТЛИЧИЯ

Главной героиней нового сезона саги о взаимоотношениях АМР США и американской индустрии внешней помощи стала возглавившая Агентство Саманта Пауэр. Назначая её на должность, Дж. Байден стремился вновь повысить статус политики содействия международному развитию, усилив в ней моральную компоненту. Одним из стержневых элементов программы С. Пауэр по реформированию АМР США является реанимация идеи локализации и ослабления зависимости от крупных подрядчиков.

Впервые контуры нового подхода были обозначены С. Пауэр в апреле 2021 г., ещё до утверждения её кандидатуры Сенатом, в выступлении на Всемирном форуме общин, где она чётко обозначила интерес к большему привлечению организаций из стран-партнёров и переориентации на подход «снизу вверх» [19]. 10 июня, уже став полноправным главой Агентства, выступая на ежегодной Конференции малого бизнеса, она, словно стремясь воспроизвести опыт Р. Шаха, также выступила с критикой традиционной модели организации закупок, сказав: «На протяжении большей части истории АМР США средства на реализацию большинства проектов направлялись одной и той же узкой группе крупнейших подрядчиков. Это уничтожает здоровую конкуренцию, сокращает наши возможности по внедрению инновационных подходов, лишает предприятия малого бизнеса шанса приобрести ценный опыт и совершенно точно не является наилучшим способом использования средств налогоплательщиков» [20]. В июле С. Пауэр подняла тему локализации и на слушаниях в Комитете по международным делам Сената, посвящённых обсуждению проекта бюджета Агентства на 2022 фин. г. Обосновывая увеличение финансиру-

ния АМР США как «агентства национальной безопасности» в условиях обострения соперничества с Китаем, она, среди прочего, привела две знаковые цифры: 1) в 2020 фин. г. лишь 5,6% бюджета АМР направлялось организациям в странах-партнёрах; 2) среднестатистический сотрудник АМР США, ответственный за сопровождение контрактов, в последние четыре года управлял намного большим портфелем ресурсов, чем его визави в Минобороны (65 млн долл. и 15 млн долл. соответственно) [21]. Переход на модель содействия развитию, которая отводит ведущую роль местным участникам, была названа С. Пауэр «залогом успешного устойчивого развития». В августе АМР США представило проект «Политики развития локального потенциала» [22], в котором вопрос о привлечении американских структур к реализации проектов СМР был вынесен за скобки.

В ноябре 2021 г. С. Пауэр выступила с программной речью в Джорджтаунском университете, в которой обозначила три ключевых компонента нового видения:

1) повышение доступности помощи через расширение спектра контрагентов;

2) обеспечение справедливого распределения помощи через перенос фокуса на потребности наиболее маргинализированных групп и инкорпорирование их мнений;

3) повышение отзывчивости Агентства через более внимательное отношение к партнёрам в странах присутствия [23].

Также было объявлено о запуске крупной субрегиональной инициативы, призванной воплотить новые принципы на практике, – программы «Центроамерика локал» (*Centroamérica Local*). В рамках этой программы АМР США планирует потратить около 300 млн долл. за пять лет на укрепление потенциала местных организаций в странах «Северного треугольника» – Гватемале, Гондурасе и Сальвадоре – в устранении коренных причин незаконной эмиграции в США [23].

В выступлении в Джорджтаунском университете С. Пауэр впервые обозначила и конкретные целевые показатели. Во-первых, ставилась задача повысить в 4 раза долю финансирования, направляемого через организации в странах-партнёрах, – с 6% до 25%) за четыре года. Во-вторых, к концу 2020-х годов в 50% программных мероприятий АМР США эти организации должны были играть лидирующую роль в разработке дизайна проекта, определении приоритетных задач, реализации и оценке воздействия программ. Хотя последний показатель ранее не предлагался, первый чётко напоминал тот, что был установлен в своё время Р. Шахом, – он был чуть ниже, но темпы его наращивания выше. Ощущение дежа-вю усиливало и то, что С. Пауэр пригласила Д. Штейнберга помогать в реализации новой инициативы.

Ключевые заявления и действия С. Пауэр, таким образом, в значительной степени повторяли действия Р. Шаха десятилетиями ранее, но реакция ключевых элементов американской экосистемы содействия международному развитию отнюдь не была идентичной. В июне 2021 г. – вскоре после жёсткого выступления руководителя АМР США – Совет профессиональных провайдеров услуг – СППУ (PSC) опубликовал комплекс рекомендаций для новой администрации, где были представлены комментарии руководителей десяти наиболее влиятельных организаций, входящих в состав Исполнительного консультативного совета коалиции компаний – провайдеров услуг в сфере содействия международному развитию, в которых они доказывали уникальную роль частных подрядчиков в содействии этому развитию. Во вступительном слове вице-президент Совета С.П. Фолди отметил: «Компании – провайдеры услуг в области содействия международному развитию – поистине незаменимые партнёры [федерального правительства] в подотчётной и прозрачной реализации проектов содействия развитию по контрактам, заключаемым на конкурентной основе и ориентированных на достижение конкретных результатов» [24: 7]. Давид Снелбекер, исполнительный директор «Интернэшнл девелопмент групп» (*International Development Group*), был более конкретен: «В конечном счёте, чтобы оценить успешность усилий по укреплению потенциала смотреть стоит не на страну регистрации компании, имплементирующей проект, или на гражданство её сотрудников, а на уровень отдачи, соотнося вложенные средства и достигнутые результаты в области развития» [24: 23]. В целом же комментарии руководителей ведущих консалтинговых компаний («Кемоникс интернэшнл инк.», МСИ, входящей в состав «ТетраТек», и др.) были призваны убедить власти США в том, что эти компании вносят заметный вклад в укрепление потенциала институтов в странах-партнёрах. Составление рекомендаций в уважительном по отношению к АМР тоне, естественно, не исключало лоббирования интересов подрядчиков в Конгрессе США, но указывало на возможность развития их взаимоотношений с Агентством и в менее конфликтном ключе, нежели при Р. Шахе.

Нацеленность на диалог демонстрировала и сама С. Пауэр. В декабре 2021 г. она выступила на мероприятии, организованном СППУ, где раскрыла логику второго ключевого целевого показателя стратегии локализации. Она подчеркнула, что 50% финансирования должно выделяться на программы и проекты, которые подразумевают привлечение местных экспертов, но основными исполнителями которых могут быть и американские организации [25]. В качестве примера она привела реализацию компанией «Кемоникс интернэшнл инк.» крупного проекта по модернизации винодельческой отрасли в Молдове. При этом она постоянно цитировала в своём выступлении новый доклад Коалиции компаний – провайдеров услуг в области содействия международному развитию (*CIDC*), посвящённый непосредственно теме локализации [26].

С. Пауэр обозначила основные препятствия, мешающие большему вовлечению местных контрагентов, а именно: необходимость тратить больше времени на взаимодействие (особенно при ограниченном числе сотрудников, имеющих право заключать контракты), сложности партнёров в организации документооборота и риски выделения крупных сумм небольшим организациям [25]. Устранить их она предлагала, увеличив штат Агентства и разрешив сотрудникам его представительств заключать и сопровождать контракты. Об издержках сохранения симбиотических отношений с крупными подрядчиками на сей раз не было сказано ни слова.

К началу 2022 г. на первый план в дебатах о локализации вышел вопрос определения понятия «локальный партнёр» (*local partner*). «Сеть за модернизацию внешней помощи» (*MFAN*) прямо призвала Агентство не допускать «партнёров, имеющих представительство на местах» (*locally established partners*), к подаче заявок на получение финансирования, предназначенного для локальных организаций» [27]. На приближение реформы к критической точке указывает и направление руководством СППУ председателю профильного подкомитета Комитета по международным отношениям Палаты представителей Хоакину Кастро (республиканец, Техас) письма с призывом уделить большее внимание усилиям АМР США по локализации; при этом были приложены материалы, демонстрирующие вклад подрядчиков АМР США в достижение заявленных С. Пауэр целей [28]. Нет сомнений, что выбор Агентством расширительной трактовки определения «локальный партнёр» (особенно на фоне сокращения финансирования таких партнёров в 2021 г. на 200 млн долл. [29]) станет крупной уступкой АМР США лидерам индустрии и, по сути, может обесмыслить всю инициативу.

Не менее показательным станет и результат не так давно размещённого запроса котировок на заключение одного из крупнейших в истории Агентства государственных контрактов с неоговорённым сроком и объемом поставок (на общую сумму 4,1 млрд долл.). По мнению экспертов, конкурсная документация вновь составлена так, что «тяжеловесы» - лидеры «рынка», как и прежде, будут иметь гораздо больше шансов получить подряд, чем более мелкие структуры [29]. Время покажет, готов ли будет победитель выделить подлинно значимую долю от этой гигантской суммы на субподряды для «локальных партнёров» и тем самым внести вклад в выполнение заявленных С. Пауэр показателей. Но есть ощущение, что успех поискам альтернативной модели отнюдь не гарантирован.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становление и бурное развитие «девелопментно-промышленного комплекса» в США в конце XX – начале XXI века было вполне закономерным.

В условиях сокращения штата при увеличении «портфеля» на фоне распада биполярности АМР США стремилось делегировать управление проектами, а американский бизнес, к тому моменту начавший проигрывать конкуренцию за контракты международных организаций, был заинтересован в новых источниках прибыли. Симбиоз, возникший еще в 1990-е годы, стал ещё прочнее в условиях «глобальной войны с терроризмом», и дивиденды его сохранения при республиканской администрации Дж. Буша-младшего перевешивали риски, в том числе и репутационные. Для появления импульса к ослаблению взаимозависимости потребовалось наступление крупнейшего за много лет экономического кризиса, заставившего искать пути снижения издержек, и смена руководства в Белом доме.

Попытка администрации Б. Обамы – в лице самого молодого в истории и крайне амбициозного администратора АМР США Р. Шаха – изменить модель также была закономерной, учитывая и общие приоритеты новой команды, и экономическую конъюнктуру, и явное стремление инициатора преобразований оставить след в истории. Однако первый раунд противостояния с лидерами индустрии внешней помощи завершился весьма бесславным поражением исполнительной власти. Сектор сплотился и с помощью Конгресса предотвратил нанесение ему ущерба. Рекордные цифры трансфертов крупным подрядчикам в этот период стали иллюстрацией как силы бизнес-структур, так и отсутствия полной поддержки преобразований внутри самого Агентства.

Провал реформы не убедил, однако, демократов в том, что исход борьбы предрешен. Приход в Белый дом команды Дж. Байдена, ядро которой составили члены администрации Б. Обамы, в том числе и новый администратор АМР США С. Пауэр, дал повод попытаться изменить расклад сил повторно. Прямые параллели с первым заходом очевидны – критика существующей модели, схожесть ключевого целевого показателя, возложение ответственности за реформу на куратора её более ранней версии. Но видны и отличия, показывающие, что новое руководство извлекло уроки.

С. Пауэр в целом действует более осмотрительно, поддерживает предметный диалог с лидерами индустрии, в первую очередь, с объединяющей главных игроков Коалицией компаний – провайдеров услуг в области содействия международному развитию, не давая им повод развернуть аналогичную подрывную кампанию в Конгрессе. Осторожнее ведёт себя и бизнес. Изменение ситуации признают и американские эксперты, но оценивают перспективы её развития по-разному. Одни допускают, что крупным подрядчикам будет сложнее оказывать реальное сопротивление реформе в условиях постепенного сопряжения повестки локализации с императивами борьбы со структурным расизмом (через дискурс о «деколонизации помощи») [19]. Другие делают упор на том, что «локализация – это та область, где США обладают конку-

рентным преимуществом перед Китаем [30], и этим обосновывают важность продвижения данной повестки.

Безусловно, многое будет зависеть от итогового варианта определения «локального партнёра». Если выбор дефиниции существенно урежет лидерам индустрии доступ к бюджетным ассигнованиям, есть основания ожидать от них более активных действий – особенно после весьма вероятного изменения баланса сил на промежуточных выборах в Конгресс осенью 2022 г. В случае, если усилия С. Пауэр потерпят крах, модель взаимозависимости АМР США и американской индустрии внешней помощи придётся окончательно признать безальтернативной.

ИСТОЧНИКИ

1. Government Accountability Office. Foreign Assistance: USAID Needs to Improve Its Workforce Planning and Operating Expense Accounting (23-SEP-03, GAO-03-1171T). Available at: <https://www.gao.gov/assets/gao-03-1171t.pdf> (accessed: 25.03.2022).

2. Statement of Allison Stranger in: U.S. Senate. Task Force Hearings: Hearing before the Committee on the Budget. 111th Congress, 2nd Sess., S. Hrg. 11-738. Washington, D.C.: US GPO, 2010.

3. de Cazotte H. Seeking Agreement on Official Development Assistance. The United Kingdom, Germany and the United States: Conclusions for France. Agence Française de Développement. January 2018.

4. Peace Dividend Trust. 2007. Afghanistan Compact Procurement Monitoring Project: Final Report, 1 April, 2007.

5. USAID. ADS Chapter 221. USAID'S Procedures for Implementing International Agreements for Tied and Untied Aid//29 July 2008.

6. Presidential Policy Directive PPD-6. September 22, 2010. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.03.2022).

7. U.S. Department of State – USAID. Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2010. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed: 25.03.2022).

8. Remarks by USAID Administrator Dr. Rajiv Shah at the Center for Global Development. January 19, 2011. Available at: <https://2012-2017.usaid.gov/news-information/speeches/remarks-usaid-administrator-dr-rajiv-shah-center-global-development> (accessed: 25.03.2022).

9. MFAN Partners React to Shah's Speech // ModernizeAid Blog. 24.01.2011. Available at: <http://modernizeaid.net/2011/01/mfan-partners-react-to-shahs-speech/> (accessed: 25.03.2022).

10. Lenzon M.R. In Issue of Over-Reliance on Contractors, US Development Firms Fire Back at Rajiv Shah // *Devex*. 22.02.2011. Available at:

<https://www.devex.com/news/in-issue-of-over-reliance-on-contractors-us-development-firms-fire-back-at-rajiv-shah-72966> (accessed: 25.03.2022).

11. Taborek N. Doubling Direct Foreign Aid Could Bite U.S Vendors // *The Washington Post*. 20.05.2012. Available at: https://www.washingtonpost.com/business/economy/doubling-direct-foreign-aid-could-bite-us-vendors/2012/05/20/gIQAF1EydU_story.html (accessed: 25.03.2022).

12. Igoe M. Rajiv Shah's USAID legacy // *Devex*. 12.02.2015. <https://www.devex.com/news/rajiv-shah-s-usaid-legacy-85239> (accessed: 25.03.2022).

13. Letter from Darrell Issa, James Lankford, and Jason Chaffetz to Rajiv Shah. 26.04.2012 Available at: http://neossets.s3.amazonaws.com/images/newsletters/GOP_Congressment_Letter_USAID_Forward.pdf (accessed: 25.03.2022).

14. Dunning C. USAID Didn't Hit Its 30 Percent Target for Local Solutions – Here's Why I'm Still Cheering // Center for Global Development Blog. 06.05.2016. Available at: <https://www.cgdev.org/blog/usaid-didnt-hit-its-30-percent-target-local-solutions> (accessed: 25.03.2022).

15. USAID. Where Does the Money Go? Excel Spreadsheet. Available at: <http://www.usaid.gov/documents/1870/where-does-moneygo-excel-spreadsheet> (accessed: 25.03.2022).

16. USAID. Acquisition and Assistance Strategy. December 2018. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/AA-Strategy-02-04-19.pdf> (accessed: 25.03.2022).

17. Letter from Bob Corker to Rajiv Shah. 16.01.2015. Available: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/01-16-15%20-%20Corker%20letter%20to%20Admin%20Shah%20-%20IRD%20LBG%20procurement%20oversight.pdf> (accessed: 25.03.2022).

18. USAID. New Partnerships Initiative. Fact Sheet. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/NPI_External_Fact_Sheet.pdf (accessed: 25.03.2022).

19. Igoe M. Is Samantha Power Taking on the Aid Establishment? // *Devex*. 13.08.2021. Available at: <https://www.devex.com/news/is-samantha-power-taking-on-the-aid-establishment-100481> (accessed: 25.03.2022).

20. Remarks of Administrator Samantha Power at USAID's Annual Small Business Conference. 10.06.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-10-2021-remarks-administrator-samantha-power-usaid-annual-small-business> (accessed: 25.03.2022).

21. USAID Administrator Samantha Power Opening Statement on the FY 2022 Budget Request to the Senate Foreign Relations Committee. 14.07.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/jul-14-2021-administrator-samantha-power-fy2022-budget-sfrc> (accessed: 25.03.2022).

22. USAID. Local Capacity Development Policy. August 2021. Version 8. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/LCD_Policy_-_FORMATTED_508_01-11.pdf (accessed: 25.03.2022).

23. Administrator Samantha Power on a New Vision for Global Development // USAID. 04.11.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-4-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development> (25.03.2022).

24. Council of International Development Companies (CIDC). Key Issues for the New Administration. June 2021. Available at: <https://www.pscouncil.org/CIDCreport2021> (accessed: 25.03.2022)

25. Saldinger A. As USAID Looks To Define 'Local,' Here's Where It Can Start // *Devex*. 07.02.2022. Available at: <https://www.devex.com/news/as-usaid-looks-to-define-local-here-s-where-it-can-start-102569> (accessed: 25.03.2022).

26. Cooley L., Gilson J., Ahluwalia I. Perspectives on Localization. Prepared in cooperation with PSC's Council of International Development Companies. August 2021. Available at: https://www.pscouncil.org/a/Resources/2021/Perspectives_On_Localization.aspx (accessed: 25.03.2022).

27. Saldinger A. As USAID Looks To Define 'Local,' Here's Where It Can Start // *Devex*. 07.02.2022. Available at: <https://www.devex.com/news/as-usaid-looks-to-define-local-here-s-where-it-can-start-102569> (accessed: 25.03.2022)

28. Letter from David Berteau to Joaquin Castro. 08.03.2022. Available at: https://www.pscouncil.org/a/Resources/2022/PSC_Letter_to_HFAC_IO_SubComm_Chair_Joaquin_Castro_on_USAID_Localization_March_8_Hearing_Issues.aspx (accessed: 25.03.2022).

29. Ainsworth D. Money Matters: USAID's local assistance funding falls sharply // *Devex*. 09.05.2022. Available at: <https://www.devex.com/news/money-matters-usaid-s-local-assistance-funding-falls-sharply-103180> (accessed: 11.05.2022).

30. Savoy C.M., Staguin J. Global Development in an Era of Great Power Competition // CSIS Briefs. March 2022. Available at: <https://www.csis.org/analysis/global-development-era-great-power-competition> (accessed: 25.03.202).

REFERENCES

Berrios, R. 2000. Contracting for Development: The Role of For-Profit Contractors in U.S. Foreign Development Assistance. Westport, CT: Praeger. xiv, 160 p.

Dunning, C. Is Local Spending Better? The Controversy over USAID Procurement Reform. *Center for American Progress*. November 2013. Available at: <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/11/ProcurementReform.pdf> (accessed: 25.03.2022).

Nagaraj, V.K. 2015. 'Beltway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage. *Development and Change*. Vol. 46. No. 4. P. 585-617. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12164>

Norris, J. 2012. Hired Gun Fight: Obama's Aid Chief Takes on the Development-Industrial Complex. *Foreign Policy*. 18.07.2012. Available at: <https://foreignpolicy.com/2012/07/18/hired-gun-fight/> (accessed: 25.03.2022).

Roberts, S. 2014. Development Capital: USAID and the Rise of Development Contractors. *Annals of the American Association of Geographers*. Vol. 104. No. 5. P. 1030-1051. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/00045608.2014.924749> (accessed: 25.03.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1.

Vladimir I. BARTENEV, Cand. Sci. (History), Associate Professor, Chair, International Organisations and World Political Processes; Director, Center for Security and Development Studies MSU Lomonosov Moscow State University 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991 Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 29.03.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 15.04.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 16.04.2022.