

**Л.Р. Хлебникова\***

## **ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ В КОНТЕКСТЕ АМЕРИКАНО-ИЗРАИЛЬСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ (1948–2014)\*\***

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования*

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

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
«Институт востоковедения Российской академии наук»  
107031, Москва, ул. Рождественка, 12*

В XXI в. внешняя помощь остается важным инструментом обеспечения национальных интересов ведущих государств. США являются не только первопроходцем в предоставлении помощи другим странам, но также самым крупным и влиятельным донором на мировой арене. В американской программе содействия развитию особое место занимает Израиль, который с середины 1970-х годов неизменно входит в тройку крупнейших реципиентов и служит примером успешного использования предоставляемых ему Соединенными Штатами средств. В статье рассмотрена взаимозависимость динамики изменения объемов американской помощи Израилю и развития американо-израильских отношений с момента образования еврейского государства в Палестине в 1948 г. до настоящего времени. Выделено несколько этапов в истории американо-израильского взаимодействия и проанализированы ключевые изменения в структуре и объемах помощи в рамках каждого из них. Особое внимание в статье уделено изучению внутривнутриполитических детерминант предоставления помощи Израилю, таких как роль Конгресса, израильского лобби и общественного мнения. В заключение даны различные оценки результативности помощи Израилю со стороны США. Автор приходит к выводу, что в ближайшем будущем Израиль продолжит получать большие объемы американской военной помощи. Однако перспективы использования инструментов внешней помощи в двусторонних отношениях, равно как и будущее американо-израильского тандема в целом, будут определяться способностью обоих государств преодолеть накопившиеся противоречия и построить общую продуманную и согласованную стратегию борьбы с региональными вызовами и угрозами.

---

\* *Хлебникова Луиза Романовна* — младший научный сотрудник факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, аспирант Института востоковедения РАН (e-mail: luizakhlbnikova89@gmail.com).

\*\* Статья выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации (НШ-2427.2014.6).

**Ключевые слова:** США, Израиль, американо-израильские отношения, внешняя политика, внешняя помощь, «особые отношения», израильское лобби, Конгресс, общественное мнение, военная помощь, экономическая помощь, Ближний Восток, арабо-израильский конфликт.

Внешняя помощь, по выражению Г. Моргентау, представляет собой «одну из реальных инноваций, которые были привнесены во внешнеполитическую практику в эпоху модерна» [Morgenthau, 1962: 301]. Вот уже семь десятилетий, начиная со стартовавших на заре «холодной войны» «плана Маршалла» и программы «Четвертого пункта» Г. Трумэна [Глазунова, 2014], ведущие государства мира соревнуются друг с другом в эффективности использования внешней помощи в качестве инструмента обеспечения национальных интересов. Это соревнование продолжается и спустя четверть века после окончания биполярного противостояния и распада социалистического лагеря, вовлекая в свою сферу и целый ряд так называемых новых доноров, многие из которых ранее выступали лишь в роли получателей средств.

Не утратила актуальности и вторая часть приведенной цитаты из Г. Моргентау о внешней помощи: «...ни одно другое нововведение не представляет такой сложности для понимания и управления» [Morgenthau, 1962: 301]. Дебаты о том, насколько эффективна внешняя помощь и стоит ли вообще ее предоставлять<sup>1</sup> [Mojo, 2009; Fisman, Miguel, 2008; Riddell, 2008; Shleifer, 2009], не утихают до сих пор. Дополнительный стимул этим дискуссиям придал финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., повлекший за собой введение режима бюджетной экономии почти во всех государствах Запада, в том числе в Соединенных Штатах Америки.

США не только были одним из первопроходцев в деле предоставления внешней помощи, но и остаются крупнейшим донором современного мира — как по объемам помощи<sup>2</sup>, так и по количеству партнеров (более 100 стран).

Среди получателей американской помощи особняком стоит Государство Израиль: с середины 1970-х годов оно неизменно входит в тройку ее крупнейших реципиентов. США и Израиль связывают особые отношения, которые, по словам израильского исследова-

---

<sup>1</sup> См.: Lawson M.L. Does foreign aid work? Efforts to evaluate U.S. foreign assistance // Congressional Research Service. February 13, 2013. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42827.pdf> (accessed: 01.12.2014); Sachs J. The Case for aid // Foreign Policy. January 21, 2014.

<sup>2</sup> Согласно данным, доступным на сайте [aidflows.org](http://aidflows.org), в последние годы США тратят около 30 млрд долл. ежегодно в виде официальной помощи развитию (ОПР), не считая военной помощи и помощи в сфере безопасности.

теля Й. Бар Симан Това, строятся на политическом и неформальном военном союзе, что дает возможность странам совершать обмен материальными и нематериальными благами и создает видимость взаимовыгодного сотрудничества [Bar Siman Tov, 1998: 232]. Важную роль в этом процессе играют фактор израильского лобби в США, а также стабильно высокий уровень поддержки Израйля в американском обществе. Не менее важно и то, что Израиль, в отличие от многих стран, показал успешный пример использования внешней помощи.

Благодаря всем этим факторам «израильский кейс» занимает особое место в научной литературе — как за рубежом, так и в России. У зарубежных исследователей тема предоставления внешней помощи Израйлю вызывает достаточно большой интерес: она неизменно затрагивается в общих трудах по внешней политике и двусторонним отношениям США и Израйля, среди которых можно выделить коллективные монографии под редакцией Э. Гилбоа, Э. Инбар и Р.О. Фридмана [Gilboa, Inbar, 2008; Freedman, 2012] и авторские работы Э. Стивенс [Stephens, 2006]; Б. Рейха [Reich, 1984]; Х. Малки [Malka, 2011]; И. Рабиновича [Rabinovich, 2011]; Д. Литтла [Little, 1993]; Я. Бар Симан Това [Bar Siman Tov, 1998]; А. Бен-Цви [Ben Zvi, 1998]; У. Бэсса [Bass, 2004] и многих других. Существует и целый ряд специальных трудов, объектом исследования в которых является американская помощь Израйлю [Feurwerker, 1979; Bat-Ami, 1992; Rabie, 1988; El-Khawas, Abed-Rabbabo, 1984]. Важно отметить, что зарубежные специалисты фокусируются в своих работах как на более широких вопросах, например роли США в арабо-израильском урегулировании, где внешняя помощь предстает ключевым инструментом американской дипломатии, так и на достаточно специфических, таких как влияние Конгресса, израильского лобби и американских СМИ на предоставление помощи Израйлю. Некоторые исследователи стараются учитывать все эти факторы в своем анализе характера американо-израильских отношений. Кроме того, стоит отметить наличие разных оценок американской помощи Израйлю — от явной поддержки до жесткой критики. В целом интерес зарубежных ученых к заявленной проблематике не ослабевает, а разворачивающиеся процессы политической трансформации на Ближнем и Среднем Востоке даже усилили его.

В российской политологии, несмотря на большое внимание к теме американо-израильских отношений, проблемы использования Вашингтоном инструментов внешней помощи в диалоге с Израйлем обозначены лишь пунктиром. Российские израилеведы —

И.Д. Звягельская [Звягельская, 2012], Т.А. Карасова<sup>3</sup>, А.Д. Эпштейн [Эпштейн, 2010: 120–143], — анализируя внешнюю политику Израиля, в том числе взаимодействие с США, не акцентируют внимание на характере и объемах американской помощи. Единственным российским исследованием, посвященным непосредственно заявленной теме, является статья российского экономиста и специалиста по проблемам содействия международному развитию Д.А. Дегтерева, написанная в соавторстве с Е.А. Степкиным [Дегтерев, Степкин, 2013: 92–99]. Однако авторы делают упор на военную помощь и не уделяют должного внимания анализу тех сложностей, с которыми сталкивался американо-израильский союз за 65 лет своего существования и которые напрямую отражались на предоставлении помощи еврейскому государству, ее структуре и динамике.

Данная статья призвана заполнить объективно существующую в историографии исследовательскую нишу. Ее цель — вписать американскую помощь Израилю в общий контекст эволюции двусторонних взаимоотношений посредством разделения истории американо-израильского взаимодействия на отдельные этапы и рассмотрения ключевых изменений в структуре и объемах помощи в рамках каждого из них. При этом особое внимание в статье будет уделено анализу внутривнутриполитических детерминант помощи, которые в последние годы вышли на первый план как в зарубежной, так и в отечественной девелопменталистике [Lundsgaarde, 2013; Бартенев, 2014].

\* \* \*

**Первый этап эволюции американо-израильских отношений (середина 1940-х — конец 1950-х годов)** берет начало с дебатов, разгоревшихся в Вашингтоне по вопросу о поддержке создания израильского государства в Палестине. Несмотря на наличие разных, порой даже полярных взглядов в американском правительстве на формирование еврейского государства, Вашингтон в одночасье признал Израиль *de facto*, а позже и *de jure*. Несмотря на то что израильская политическая элита открыто стремилась к тесному сотрудничеству с США, общий климат политических взаимоотношений двух государств на тот момент был прохладным. Израиль не представлял особого интереса для Белого дома, в первую очередь потому, что активные израильские действия против арабских государств могли негативно сказаться на реализации американ-

---

<sup>3</sup> Монография Т.А. Карасовой, посвященная американо-израильским отношениям, в которой будет особое внимание уделено внешней помощи, должна выйти в свет в 2015 г.

ских интересов на Ближнем и Среднем Востоке. Ни Г. Трумэн, ни Д. Эйзенхауэр не делали ставку на Израиль как на ближневосточного союзника, ведь тогда, как они считали, США потеряли бы Арабский Восток [Spiegel, 1985: 2]. Американские политики были уверены, что получают больше дивидендов от сотрудничества с арабскими государствами, чем с Израилем.

Отсутствие взаимопонимания в политической области наложило отпечаток на предоставление американской помощи Израилю. Показательным является тот факт, что общий объем средств, выделенных на протяжении всех 1950-х годов, не превышал и 100 млн долл. в год<sup>4</sup>. С предоставлением военной помощи дела обстояли еще сложнее. В 1952 г. государства заключили соглашение, позволявшее Белому дому оказывать поддержку израильскому государству в соответствии с Законом о взаимной военной помощи 1949 г. (Mutual Defense Assistance Act)<sup>5</sup> и ограничивавшее использование Израилем американских вооружений лишь для оборонительных целей<sup>6</sup>. Первые поставки, однако, были осуществлены только при администрации Д. Эйзенхауэра в 1959 г., и их объемы были чисто символическими — 0,4 млн долл.<sup>7</sup> Это стало предметом обеспокоенности не только для израильского политического истеблишмента, но и для произраильских сил в США.

Стоит отметить, что еврейская община Америки, которая сыграла особую роль в предоставлении внешней помощи Израилю, активно поддерживала создание еврейского государства в Палестине. После публикации книги Т. Герцля «Еврейское государство»<sup>8</sup> в 1896 г. идеи сионизма нашли большой отклик у американских евреев. Впоследствии частная помощь (private assistance) от различных еврейских организаций и отдельных филантропов стала ключевым источником финансирования Израиля. При этом еврейская община США была бессильной в оказании давления на американское правительство в вопросах предоставления внешней помощи. Во-первых, у власти в Вашингтоне стояла команда «ястребов» во главе с президентом Д. Эйзенхауэром, на которую мольбы американских евреев не оказывали влияния. Во-вторых, до середины

---

<sup>4</sup> Sharp J.M. U.S. aid to Israel // CRS report for Congress. 2014. P. 27. Available at: <https://www.fas.org/spp/crs/mideast/RL33222.pdf> (accessed: 14.02.2015).

<sup>5</sup> United States: Mutual Defense Assistance Act of 1949 // The American Journal of International Law. 1950. Vol. 44. No. 1. Available at: <http://www-rohan.sdsu.edu/dept/polsciwb/brianl/docs/1949mutualdefenseassistanceact.pdf> (accessed: 14.02.2015).

<sup>6</sup> Israel Action Network. American assistance to Israel: Points to remember. 2013. Available at: <http://israelactionnetwork.org/wp-content/uploads/2013/10/American-Aid-to-Israel-.pdf> (accessed: 14.02.2015).

<sup>7</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>8</sup> Herzl T. Der Judenstaat. Leipzig und Wien: M. Breitenstein's Verlags-Buchhandlung, 1896.

1950-х годов еврейская диаспора не имела собственных лоббистских структур. Израильское лобби было создано лишь в середине 1950-х годов, причем не последнюю роль в этом сыграл сам Белый дом. Политическая и религиозная поляризация, которая была характерна для социально активной еврейской общины, стала вызовом для американской администрации. Представители Госдепартамента, как пишет американский историк Стивен Л. Спигель, устали слышать жалобы разных еврейских групп на одну и ту же проблему [Spiegel, 1986: 59]. Так, американское правительство инициировало создание лоббистской организации, которая бы работала напрямую с исполнительной властью США, — Конференцию президентов крупнейших американских еврейских организаций (Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations). Другая произраильская лоббистская структура — Американско-израильский комитет по общественным связям (American Israel Political Affairs Committee, AIPAC), провозгласившая своей целью укрепление американско-израильских связей, — сделала ставку на работу с законодательной властью США.

В 1950-х годах Конгресс, настроенный к Израилю более доброжелательно, чем американская администрация, не раз делал шаги, направленные на оказание дополнительной помощи молодому государству. Так, в 1951 г., когда администрацией Г. Трумэна было принято решение о предоставлении Израилю около 65 млн долл. в качестве экономической помощи, конгрессмены сделали «закладки» (earmarks) на полях общего бюджета, обязывавшие Белый дом оказать Израилю помощь в размере 50 млн долл. для размещения еврейских беженцев, в основном из европейских государств<sup>9</sup>. Кроме того, в 1959 г. Конгресс пытался сократить помощь некоторым арабским организациям, которые были агрессивно настроены к Израилю [Bat-Ami, 1992: 46].

В целом, однако, американские законодатели не были особо активны в вопросе продвижения программы внешней помощи вплоть до середины 1970-х годов. Несмотря на то что внешняя помощь способствовала реализации стратегического интереса — нейтрализации коммунистической угрозы в некоторых странах и регионах, многие американские политики относились к ней скептически<sup>10</sup>. В Конгрессе, как и в Белом доме, не было единого мнения относительно использования внешней помощи в качестве значимого инструмента обеспечения национальных интересов США.

---

<sup>9</sup> Frank M.Z. American Jewish community and Israel // American Jewish Year Book. 1952. Vol. 53. P. 183. Available at: <http://bjpa.org/Publications/downloadFile.cfm?FileID=19682> (accessed: 20.01.2014).

<sup>10</sup> См. Keenan G.F. Memoirs 1925–1950. New York: Pantheon Books, 1967. P. 317.

Во-первых, для многих речь шла о пустой растрате бюджетных средств. Как заявил один конгрессмен от Демократической партии: «Я выступаю за оказание помощи внутри страны. От внешней помощи никакой отдачи мы не получим» [Feuerwerker, 1979: 58]. Во-вторых, многие сомневались в том, что США, оказывая помощь развивающимся странам, смогут добиться того же успеха, которого они достигли в послевоенной Европе в рамках «плана Маршалла»<sup>11</sup>. В-третьих, уровень общественной поддержки внешней помощи внутри США оставался низким, что только укрепляло убежденность многих американских политиков в ее неэффективности<sup>12</sup>.

Таким образом, в 1950-х годах потенциал использования внешней помощи как инструмента обеспечения национальных интересов США во взаимодействии с Израилем еще не был в полной мере раскрыт. С одной стороны, в американо-израильских отношениях внешняя помощь уже стала предметом серьезного внимания, поскольку молодое еврейское государство нуждалось как в финансовой подпитке, так и в поставках военной техники для защиты собственных границ. С другой стороны, объективные факторы — как внешние (необходимость балансирования между Израилем и арабскими государствами), так и внутренние (низкий уровень общественной поддержки и слабость лоббистских структур) — предопределили ограниченность американской программы помощи Израилю на начальном этапе.

Для **второго этапа эволюции американо-израильских отношений (начало 1960-х — начало 1970-х годов)** характерно увеличение значимости Израиля в ближневосточной стратегии США. Именно на этом этапе двусторонних отношений Израиль превратился в неформального регионального союзника Вашингтона в борьбе с советским продвижением на Ближний Восток.

Первые признаки изменения роли Израиля во внешнеполитическом курсе США можно обнаружить в начале 1960-х годов, при администрации Дж. Кеннеди. В политической сфере произошло декларирование особых отношений, что придало американо-израильскому взаимодействию новое качество. Однако американское правительство стремилось развивать сотрудничество как с арабскими государствами, так и с Израилем. В военной сфере американская администрация в 1962 г. совершила первую крупную продажу необходимого вооружения Израилю (ЗРК «Хоук»)<sup>13</sup>, что в свою очередь стало первым вкладом США в поддержку качественного

---

<sup>11</sup> Johnson V. Comments on D. Garnham 'Congressional support for Israel' delivered at the Eighteenth Annual Convention of the International Studies Association St. Louis, Missouri, March 16–20, 1977.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Хоук (HAWK) — зенитно-ракетный комплекс средней дальности.

военного превосходства (Qualitative Military Edge, QME) израильского государства над другими ближневосточными государствами<sup>14</sup>. Тем не менее в целом показатели военной и экономической помощи США Израилю в первой половине 1960-х годов не сильно отличались от периода правления администраций Г. Трумэна и Д. Эйзенхауэра, колеблясь в пределах от 53 до 93 млн долл.<sup>15</sup>

С приходом к власти администрации Л. Джонсона в политике предоставления американской помощи Израилю произошло зримое смещение акцентов в сторону военной составляющей<sup>16</sup>. В 1965 г. израильское правительство получило танки М-48 «Паттон» (Patton), что стало вторым прорывом в поставках тяжелого вооружения Израилю, а через год для израильских военно-воздушных сил были отправлены боевые самолеты А-4 «Скайхоук» (Skyhawk)<sup>17</sup>. Как следствие, объемы военной помощи Израилю возросли и достигли в 1966 г. 90 млн долл.<sup>18</sup> Интенсивность, с которой США вооружали еврейское государство, сыграла важную роль в арабо-израильской войне 1967 г. (Шестидневной войне).

Этот конфликт обозначил два новых тренда в американо-израильских отношениях. Во-первых, правительство США и американское общество сделали окончательный выбор в пользу Израиля. Во-вторых, американская поддержка во время Шестидневной войны способствовала усилению израильских позиций в регионе. Полномасштабная победа Израиля поставила его в ряд неформальных союзников США в борьбе с советскими клиентами. Сражаясь американским оружием, Израиль нанес сокрушительный удар просоветски настроенным арабским государствам, что было

---

<sup>14</sup> Sharp J. U.S. foreign aid to the Middle East: Historical background, recent trends, and the FY2010 request // CRS Report for Congress, July 17, 2009. Available at: <http://fpc.state.gov/documents/organization/128331.pdf> (accessed: 17.02.2015).

<sup>15</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>16</sup> Стоит отметить, что Вашингтон не стремился стать лидером по объемам поставок вооружения Израилю. В меморандуме президенту Р. Комер, заместитель специального помощника президента по вопросам национальной безопасности, подчеркивал: «Из-за того, что европейские поставки вооружения Израилю сократились, мы были вынуждены стать ведущим поставщиком оружия». См.: Memorandum From the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Komer) to President Johnson. Foreign Relations Of The United States, 1964–1968. Volume XVIII, Arab-Israeli Dispute, 1964–67, Document 267. February 8, 1966. Available at: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d267> (accessed: 15.06.2014).

<sup>17</sup> Согласно архивным документам первые лица Израиля настаивали на получении военных грантов. Однако Белый дом отказывался удовлетворить израильскую просьбу. Вместо этого он предлагал увеличить объемы военных кредитов. См.: Memorandum of Conversation. Foreign Relations of the United States, 1964–1968. Volume XVIII, Arab-Israeli Dispute, 1964–67, Document 58. Jerusalem, May 17, 1964 // U.S. Department of State. Office of Historian. Available at: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d58> (accessed: 19.06.2014).

<sup>18</sup> Ibidem.



позитивно встречено в Вашингтоне. На дипломатическом уровне США оказали всестороннюю поддержку Израилю. Более того, Белый дом изменил свою политику в отношении территориальных приобретений Израиля: после завершения боевых действий американская администрация не принудила израильское правительство вернуть арабским государствам захваченные у них земли, как это было в 1956 г. Захват территорий стал важным стратегическим шагом в обеспечении безопасности израильского государства. Кроме того, израильская элита не верила в то, что полноценное мирное урегулирование возможно в краткосрочной перспективе, а в будущем возврат территориальных приобретений можно было сделать предметом торга при ведении переговоров о мире<sup>19</sup>. В итоге захват Израилем арабских территорий не просто изменил расстановку сил в регионе, но и привнес в ближневосточное урегулирование новый элемент. По мнению американского историка Бернарда Рейха, Шестидневная война установила мир на Ближнем Востоке как «функциональную цель» [Reich, 1984: 11] для американской администрации.

После «войны на истощение» (1967–1970)<sup>20</sup>, которую вели Израиль и арабские государства, в 1971 г. произошло первое крупное увеличение американской помощи Израилю<sup>21</sup>. Данный скачок стал возможен по ряду причин. Безусловно, важную роль сыграл приход к власти Р. Никсона, который согласился с необходимостью усиления поддержки Израиля как союзника в борьбе с просоветски настроенными арабскими государствами. В то же время И.Л. Кенен, создатель AIPAC, указывал на то, что за увеличением помощи Израилю в начале 1970-х годов стоял Конгресс [Kenen, 1974: 5].

Американские законодатели действительно стали играть более активную роль в принятии внешнеполитических решений после того, как вьетнамская война нанесла серьезный удар по имиджу президентства. Особенно явно это проявилось при ассигновании средств на программы внешней помощи [Robinson, 1967: 11–12; Fenno, 1973: 69, 162].

Некоторые аналитики считают, что после поражения во Вьетнаме конгрессмены были разочарованы во внешней помощи как инструменте внешней политики и поэтому сократили ее бюджет почти на четверть<sup>22</sup>. Более того, в Конгрессе отсутствовал консенсус относительно того, какую программу помощи стоит развивать.

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Война на истощение (1967–1970) — ограниченные боевые действия между Израилем и Египтом, Иорданией и ООП.

<sup>21</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>22</sup> Congressional Quarterly Almanac 32 (1976). P. 781.

Военная помощь воспринималась многими отрицательно. Один конгрессмен-республиканец выразил свое мнение по этому поводу следующими словами: «Я за экономическую помощь, но против военной. Я был одним из первых республиканцев, кто выступил против помощи Вьетнаму. Мне не нравится весь этот бизнес по распространению оружия по всему миру» [Feuerwerger, 1979: 58]. По мнению арабского политолога М. Раби, война во Вьетнаме действительно ослабила запрос администрации на внешнюю помощь и в целом поставила под сомнение ее эффективность [Rabie, 1988: 39]. Были и те, кто выступал за военную помощь, но против экономической. Другой представитель Республиканской партии так резюмировал эту точку зрения: «Экономическая помощь часто излишне затратна. И мы не получаем ничего взамен, никакой благодарности. В то же время мы должны предоставлять помощь таким странам, как Саудовская Аравия или Иран, для сохранения их влияния в регионе. Помощь может предотвратить взрыв Ближнего Востока» [Feuerwerger, 1979: 67].

И все же программа внешней помощи продолжилась. Американский политолог М. Фейрвергер выделил три причины, почему она осталась на повестке дня в Конгрессе [Feuerwerger, 1979: 65]. Во-первых, большинство американских законодателей были уверены, что предоставление помощи — это хорошая государственная политика. Некоторые конгрессмены разделяли точку зрения о том, что США должны поддерживать своих союзников и оставаться верными гуманитарным идеалам. Во-вторых, за внешнюю помощь активно выступал Белый дом. В-третьих, внимание конгрессменов к подобным программам в целом приковывал тот факт, что крупным реципиентом американской помощи стал как раз Израиль. Так, с 1969 по 1976 г. бюджет на поддержку других стран был сокращен почти на 25%, однако обе палаты Конгресса выступали за одновременное увеличение помощи Израилю сверх президентского запроса [Feuerwerger, 1979: 40]. В итоге благодаря инициативам конгрессменов с 1970 по 1977 г. помощь Израилю была увеличена почти на 704 млн долл.<sup>23</sup>

Важнейшим фактором, подталкивавшим Вашингтон к сохранению подобной тенденции, стала стабильная поддержка Израиля в американском обществе после Шестидневной войны, что легко можно отследить по социологическим опросам [Cavari, 2012: 110–111]. С 1967 г. при оценке арабо-израильского конфликта американцы более открыто выражали симпатии в отношении Израиля, считая, что это «маленькое храброе демократическое государство, которое пытается отстоять свою независимость» [Cavari, 2012: 105].

---

<sup>23</sup> Israel G. U.S. Foreign aid to Israel: a reassessment. Policy paper // The Jewish statesmanship center. 2013. P. 60.

Все перечисленные факторы породили потребность в переосмыслении характера экономической помощи Израилю со стороны США. С 1971 г. еврейское государство стало занимать место крупнейшего получателя экономической помощи по каналу Фонда экономической поддержки (Economic Support Fund, ESF)<sup>24</sup>. Кроме того, произошли изменения в самой структуре экономической помощи: в начале десятилетия была запущена программа американского импорта сырьевых товаров (Commodity Import Program, CIP) из Израиля, просуществовавшая до 1979 г. В целом в 1971 г. военная и экономическая помощь составила 634,3 млн долл.<sup>25</sup> (таблица). Однако данные цифры быстро померкли перед теми фантастическими показателями, на которые вышла американская программа внешней помощи Израилю в течение 1970-х годов.

**Третий этап эволюции американско-израильских отношений (1970-е годы)** включает ряд важнейших событий, произошедших на Ближнем и Среднем Востоке, в том числе новую эскалацию арабо-израильского противостояния, реакцию на нее Белого дома и оформление концепции ближневосточного урегулирования Г. Киссинджера<sup>26</sup>. Реализация этой концепции на практике способствовала повышению вовлеченности американской политической элиты в данный процесс, результатом чего стало подписание первого мирного соглашения между Израилем и арабским государством Египтом.

На 1970-е годы пришелся пик американского участия в ближневосточных делах. Не последнюю роль в этом сыграла арабо-израильская война 1973 г. (Октябрьская война, или «война Судного дня» — Йом Киппур). Сначала США не реагировали на просьбы Израиля о предоставлении военной помощи. Ни мольбы американских евреев, ни давление израильских лоббистов в Вашингтоне не могли переломить ситуацию. Воздушный мост был открыт лишь 10 октября, но это помогло коренным образом изменить ход военных действий, и атаку арабских государств удалось отразить. Тем не менее эта война со всей отчетливостью показала тот факт, что, как точно подметил Р. Никсон, «у Израиля нет друзей, и он полностью зависим от США»<sup>27</sup>. Октябрьская война обнажила абсолютную израильскую зависимость от военных поставок со сто-

---

<sup>24</sup> Sharp J.M. U.S. aid to Israel // CRS report for Congress. March 12, 2012. P. 4. Available at: <http://thehill.com/images/stories/blogs/flooraction/jan2012/crsisrael.pdf> (accessed: 14.02.2014).

<sup>25</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>26</sup> Концепция ближневосточного урегулирования Г. Киссинджера заключалась в проведении двусторонних переговоров под непосредственным американским руководством.

<sup>27</sup> Nixon, Kissinger, and Bipartisan Congressional Leadership. Memorandum of conversation. November 27, 1973 // The Ford Library. Available at: <http://www.fordlibrary-museum.gov/library/document/0314/1552635.pdf> (accessed: 17.07.2014).

роны Вашингтона. При этом Белый дом не был заинтересован в полномасштабной победе той или иной стороны конфликта. Как пишет американский исследователь Д. Маковски, президент Р. Никсон и госсекретарь Г. Киссинджер в качестве наилучшего исхода войны видели ограниченную победу Египта без возникновения угрозы для существования Израиля [Makovsky, 2012: 30]. По словам Д. Маковски, подобный политический расклад мог бы «дать стимул Израилю сесть за стол переговоров, а Египту вернуть бы былую гордость» [Makovsky, 2012: 30].

Преодоление комплекса униженной страны, сложившегося после 1967 г., позволило бы Египту пойти на уступки. К тому же в 1970 г. к власти в Каире пришел новый лидер Анвар Садат, более сговорчивый, чем его предшественник Г. Насер, и Вашингтон хотел добиться окончательной переориентации Египта с СССР на США. В то же время падение правительства А. Садата могло грозить приходом на его место более радикального, просоветского лидера, менее восприимчивого к идее мирного урегулирования с Израилем [Allin, Simon, 2003: 621]. Наконец, США осознавали, что быстрая и решительная победа Израиля могла бы нанести удар по отношениям Соединенных Штатов с умеренными арабскими лидерами, а также усилила бы советское влияние в регионе<sup>28</sup>. Конец колебаниям положило завершение боевых действий: Израиль одержал военную победу, прагматик А. Садат остался у власти в Египте, а «война Судного дня» стала последним региональным арабо-израильским конфликтом.

С этого момента военное, силовое решение арабо-израильских противоречий уступило место дипломатии. Некоторые американские политологи считают, что именно с 1973 г. ближневосточное урегулирование стало частью национальных интересов США [Kurtzer, 2013: 3]. Не последнюю роль в этом сыграл Г. Киссинджер. Широко известная «челночная дипломатия» Киссинджера в совокупности с его природным обаянием и развитым стратегическим мышлением предопределила успех мирных инициатив Вашингтона. Белый дом выработал эффективную линию поведения со всеми участниками ближневосточного конфликта: американские политики, дипломаты и эксперты принимали во внимание нужды каждой из сторон и призывали их договариваться в первую очередь с США, чтобы те в свою очередь вели переговоры с оппонентами. Вскоре последовали египетско-израильское и сирийско-израильское соглашения о разьединении войск 1974 г.<sup>29</sup> Чуть позже был

<sup>28</sup> Kissinger H. Years of upheaval. Boston: Little Brown, 1979. P. 469.

<sup>29</sup> Israel-Syria Separation of Forces Agreement 1974 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Israel-Syria%20Separation%20of%20Forces%20Agreement%20-%201974.aspx> (accessed: 03.02.2013).

заключен Меморандум о соглашении (1975), в котором было особо отмечено участие Соединенных Штатов в обеспечении безопасности Израиля, а также указано, что США не будут признавать Организацию освобождения Палестины (ООП), пока палестинцы не признают права Израиля на существование. Кроме того, Вашингтон взял на себя ответственность за удовлетворение военных, энергетических и экономических потребностей Израиля.

После «войны Судного дня» Израиль столкнулся с тяжелым экономическим кризисом, продлившимся до середины 1980-х годов. В докладе Министерства финансов Израиля, датированном 2011 г., сообщается, что инфляция к 1984 г. достигла 445%<sup>30</sup>. К тому же государство нуждалось в восстановлении и укреплении своей обороноспособности<sup>31</sup>. Для поддержки своего неформального союзника в сложный послевоенный период, а также для продвижения мирного процесса, который скептически был воспринят израильской политической элитой, Вашингтон увеличил помощь Израилю: в тот период ему впервые была предоставлена безвозмездная военная помощь в виде грантов (на закупку американской военной техники)<sup>32</sup>. С 1972 г. Израиль стал получать непрямую помощь в виде гарантий по займам (loan guarantees). Суть этой программы состоит в «страховании» внешних заимствований Израиля: Вашингтон гарантирует выплату его долговых обязательств кредиторам в полном объеме в случае его дефолта. Это в свою очередь повышает кредитный рейтинг Израиля как заемщика и снижает процентную ставку, под которую ему выдаются кредиты. Соответственно объем американской помощи в данном случае выражается в разнице между объемом выплат по процентам без указанных гарантий и при их наличии<sup>33</sup>. При этом Конгресс заложил в законодательство условие: Израиль должен перечислять США определенный процент по каждому кредиту, который он берет на внешних рынках<sup>34</sup>, в счет погашения гарантий на случай дефолта. На практике израильское правительство никогда не объявляло дефолт, механизм гарантийных выплат никогда не запускался, а значит, в конечном счете финансовую выгоду из реализации данной схемы извлекли и Израиль, сэкономивший значительный объем средств на разнице в процентных ставках, и США, получившие проценты по гарантиям.

---

<sup>30</sup> Ministry of Finance of Israel. The Israeli economy fundamentals, characteristics and historic. Summer 2011 // State of Israel. International Affairs Department. P. 15. Available at: [http://www.financeisrael.mof.gov.il/financeisrael/docs/en/the\\_israeli\\_economy.pdf](http://www.financeisrael.mof.gov.il/financeisrael/docs/en/the_israeli_economy.pdf) (accessed: 13.06.2014).

<sup>31</sup> Israel G. U.S. Foreign aid to Israel: a reassessment. Policy paper. 2013. The Jewish statesmanship center. P. 22.

<sup>32</sup> Sharp J.M. 2012. P. 27.

<sup>33</sup> Sharp J.M. 2014. P. 17.

<sup>34</sup> В 1990-е годы размер субсидий был равен 4,1%. См.: Sharp J.M. 2014. P. 17.

К 1974 г. военная и экономическая помощь Израилю со стороны Соединенных Штатов достигла 2 млрд долл.<sup>35</sup> Таким образом, произошел *второй скачок в увеличении американской помощи Израилю*, превративший еврейское государство в ее крупнейшего реципиента на Ближнем Востоке [Nathanson, Mandelbaum, 2012: 125].

Указанной тенденции в значительной степени способствовала атмосфера на Капитолийском холме. Во-первых, американские конгрессмены вне зависимости от партийной принадлежности воспринимали Израиль как единственное близкое США с ценностно-идеологической точки зрения государство в Ближневосточном регионе<sup>36</sup>. Во-вторых, израильское государство показывало успешный пример использования американской помощи: получаемые гранты и кредиты помогали ему не только отражать агрессивные нападки советских клиентов, но и развивать собственное государство. В-третьих, Израиль стабильно поддерживало американское общество, поскольку значительная его часть имела связь с еврейской культурой, в которой Израиль предстает как элемент иудейско-христианского наследия. Приверженность американцев христианским ценностям также сильно влияет на поддержку Израйля. Важно и то, что «американизация Холокоста» [Stephens, 2006: 254], начавшаяся, как заявляет британский политолог Э. Стивенс, с 1970-х годов, проявилась в пристальном внимании в американском обществе к трагедии Шоа (Катастрофа — ивр.). В-четвертых, Конгресс, увеличивая помощь Израилю, руководствовался стратегическим императивом: не допустить СССР на Ближний Восток. М. Фейрвергер сформулировал логику американцев следующим образом: «Если Израиль падет, то русские будут там» [Feuerwerker, 1979: 79]). В этой конфигурации еврейское государство служило американским форпостом в регионе. Конгресс стремился сохранять благоприятный для Израйля баланс сил на Ближнем Востоке, и поэтому, например, в 1975 г. выступил против продажи ЗРК «Хоук» Иордании<sup>37</sup>. Сделка была одобрена только после получения заверений от президента Г. Форда в том, что это оружие не будет использовано против Израйля. Более того, в 1976–1977 гг. Конгресс отстоял увеличение помощи израильскому государству, пойдя наперекор позиции администрации и оправдывая это необходимостью защищать израильское государство от агрессивных соседей [Feuerwerker, 1979: 31].

<sup>35</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>36</sup> Стоит заметить, что с середины 1990-х годов республиканцы стали занимать гораздо более выраженную произраильскую позицию, чем демократы, в том числе в отношении политики Израйля в регионе.

<sup>37</sup> H.Con.Res. 337 (94th): Concurrent resolution disapproving the proposed sales to Jordan of the Hawk missile and Vulcan antiaircraft systems. July 14, 1975 // Govtrack.us Available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hconres337> (accessed: 19.07.2014).

В конце 1970-х годов благодаря усилиям американской стороны произошел прорыв в ближневосточном урегулировании: в Кэмп-Дэвиде в 1979 г. был заключен израильско-египетский мирный договор. В качестве «поощрения» за этот исторический шаг Вашингтон одновременно повысил объем помощи Израилю до 5 млрд долл. (из них на военную помощь приходилось 80% — 4 млрд долл.), что до сих пор остается рекордным показателем за более чем 65 лет двусторонних отношений. Таким образом, произошел *третий пик увеличения помощи Израилю*. Внешняя помощь Израилю и Египту стала фактором стабильности как мирной договоренности, так и экономического благополучия обоих государств, что было особенно важно в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры<sup>38</sup>.

**Четвертый этап эволюции американо-израильских отношений (1980-е годы)** при администрации Р. Рейгана характеризуется официальным закреплением стратегического союза двух государств в борьбе с «советской угрозой» на Ближнем Востоке.

В начале десятилетия США и Израиль подписали Меморандум о взаимопонимании (1981)<sup>39</sup>, ставший значимым документом о двустороннем сотрудничестве в области безопасности. Впервые борьба против Советского Союза и просоветских сил была документально обозначена в качестве общей для двух государств стратегической цели, были начаты совместные военные учения. Среди некоторых американских политиков и дипломатов возникла уверенность, что подписание договора такого уровня позволит удержать Израиль от «поспешных действий, которые могли бы нанести урон американским интересам в регионе» [Cobban, 1989: 9]. Прецедент произошел незамедлительно: несмотря на противодействие Вашингтона, Израиль, следуя своим интересам безопасности, аннексировал Голанские высоты. В ответ в качестве «наказания» Белый дом приостановил действие Меморандума на два года, что моментально вызвало негативную реакцию израильского политического истеблишмента [Barrett, 1984: 277]. Одновременно последовала продажа Саудовской Аравии авиационных комплексов радиолокационного обнаружения и наведения (AWACS), против которой активно выступали

---

<sup>38</sup> В 1979 г. Египет стал вторым (после Израиля) крупнейшим реципиентом американской внешней помощи. Как сообщает Абу Газала, министр обороны Египта (1981–1989), в 1984 г. государственный бюджет Египта был равен 15 млрд долл., военный бюджет — около 1,8 млрд долл. Внешняя помощь США составляла 70% всего военного бюджета и 9% государственного бюджета Египта. См.: Al-Mushir Abu Ghazala wa-al-Sahafa. Interviews with Minister of Defense and Military Production Abu Ghazala. Cairo. 1996. P. 211.

<sup>39</sup> Memorandum of Understanding between the Government of the United States and the Government of Israel on Strategic Cooperation. November 30, 1981 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/us-israel%20memorandum%20of%20understanding.aspx> (accessed: 15.05.2014).

правительство Израиля и израильское лобби в США. В качестве доказательства того, что у Вашингтона нет намерений поставить израильскую безопасность под удар, администрация Р. Рейгана запросила дополнительную военную помощь Израилю в размере 300 млн долл. [Gwertzman, 1982]<sup>40</sup>. Конгресс, даже несмотря на вторжение израильской армии в Ливан и открытое неприятие израильскими властями плана Р. Рейгана по арабо-израильскому урегулированию, увеличил помощь Израилю еще на 510 млн долл. [Thomas, 2007: 116]. В итоге в 1983 г. объем военной помощи Израилю превысил 2,5 млрд долл.<sup>41</sup> Это был **четвертый скачок увеличения американской помощи Израилю**. США скорректировали и программу импорта американских сырьевых товаров (CIP): израильтяне стали получать безвозмездную помощь наличными (cash grant transfer)<sup>42</sup>.

В 1985 г. произошел **пятый скачок увеличения американской помощи**, который был в большей степени связан с экономической ситуацией в Израиле, нуждавшемся в финансовой поддержке со стороны США. Для стабилизации израильской экономики было отдельно выделено 1,5 млрд долл.<sup>43</sup> Более того, Соединенные Штаты приняли решение предоставлять всю помощь (и военную, и экономическую) в форме грантов, а не кредитов, как было ранее. Не менее важно и то, что для Израиля были введены особые привилегии. Например, в 1984 г. была принята поправка в Закон об иностранной помощи (Foreign Assistance Act), спонсором которой стал сенатор-демократ от штата Калифорния А. Крэнстон. Ее суть заключалась в предоставлении Израилю экономической помощи в объеме не менее суммы его ежегодных выплат по выданным ранее США кредитам (основной долг и проценты)<sup>44</sup>. Данная поправка просуществовала до 1998 г., когда потребность в ней исчезла ввиду того, что Израиль получил от Соединенных Штатов безвозмездную помощь через Фонд экономической поддержки (1,2 млрд долл.) и около 328 млн долл. ушли на погашение основных долгов<sup>45</sup>.

Высшей точкой американско-израильского взаимодействия в 1980-х годах можно считать получение Израилем статуса основного союзника США вне НАТО в 1989 г. Согласно ст. 516 Закона об иностранной помощи и ст. 23 (а) Закона о контроле над экспортом

---

<sup>40</sup> Gwertzman B. Reagan offer Israel and Egypt more military aid // The New York Times. February 1, 1982.

<sup>41</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>42</sup> Mark C.R. Israel: U.S. Foreign Assistance // CRS Issue Brief for Congress. April 26, 2005. P. 4. Available at: <http://fas.org/sgp/crs/mideast/IB85066.pdf> (accessed: 13.05.2014).

<sup>43</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>44</sup> Mark C.R. Op. cit. P. 9.

<sup>45</sup> Israel G. U.S. Foreign aid to Israel: a reassessment. Policy paper. 2013. The Jewish statesmanship center P. 25.



вооружений после приобретения нового статуса Израиль автоматически был включен в программу передачи другим государствам неиспользуемой военной техники и имущества (The Excess Defense Articles), направленную на предоставление по низким ценам или даже бесплатно устаревшего американского военного оборудования дружественным странам<sup>46</sup>. В 1990–1992 гг. Израиль получил по этой программе вооружения приблизительно на 400 млн долл.<sup>47</sup>

С конца 1980-х годов США предоставили Израилю еще одну льготу, которая была закреплена в программе «закупок военных материалов за границей» (offshore procurements). Израиль мог тратить 26,3% военной помощи со стороны США на закупки оружия у собственных предприятий ВПК.

Укрепление американо-израильского сотрудничества в области безопасности отразилось на объемах военной помощи Израилю, которые с середины 1980-х годов стали составлять не менее 1,8 млрд долл. в год<sup>48</sup>. Для сравнения: другой ближневосточный союзник США и крупнейший реципиент американской помощи — Египет — с 1987 г. по настоящее время ежегодно получает лишь 1,3 млрд долл. по программе продажи оружия и военной техники иностранным государствам (Foreign Military Sales, FMS).

Таким образом, в 1980-х годах имело место превращение внешней помощи в основной инструмент укрепления американо-израильского взаимодействия. Это произошло на фоне усиления сотрудничества США и Израиля в сфере безопасности, которое превратило Израиль в крупнейшего американского союзника на Ближнем и Среднем Востоке, преследующего общие с Вашингтоном цели в «холодной войне». Однако ее окончание неизбежно должно было поставить перед партнерами новые вызовы.

**Пятый этап эволюции американо-израильских отношений (конец 1980-х — 1990-е годы)** развивался в принципиально иных международных реалиях. Распад СССР обозначил окончание биполярного противостояния и формирование нового мирового порядка, в котором США стали занимать доминирующее положение. Кроме того, Арабский Восток потерял своего патрона в лице Советского Союза, что привело к ослаблению общего антиизраильского блока.

В начале 1990-х годов прошла Мадридская конференция, в которой участвовали арабские государства и Израиль, а после и двусторонние (Израиль и ООП) переговоры в Осло. Итогом нового раунда ближневосточного урегулирования стали подписание мир-

---

<sup>46</sup> Sharp J.M. 2012. P. 8.

<sup>47</sup> Security Assistance. Excess Defense Articles for Foreign Countries. March 1993 // United States Accounting Office. Available at: <http://www.gao.gov/assets/90/89508.pdf> (accessed: 13.05.2014).

<sup>48</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

ного договора между Израилем и Иорданией (1994), начало диалога Израиля и ООП, а также безуспешная попытка урегулировать сирийско-израильские отношения. Белый дом пытался разрешить палестино-израильские противоречия путем участия в переговорах в качестве посредника (или «честного брокера»), но столкнулся с неготовностью обеих сторон идти на компромисс, что привело к угасанию переговорного процесса. В целом мирные инициативы 1990-х годов создали новую ближневосточную обстановку, в которой уже не было места вооруженной конфронтации арабского мира и Израиля. Арабо-израильский конфликт сузился до палестино-израильского и сирийско-израильского противостояний. Несмотря на то что Израиль больше не находился в состоянии войны с соседями, США продолжили оказывать ему военную и экономическую помощь.

В начале 1990-х годов появился тренд к постепенному сокращению экономической поддержки Израиля и предоставлению исключительно военной помощи по счету FMS (Foreign Military Sales). Подобное изменение было связано с тем, что израильское государство уже не нуждалось в прямых финансовых вливаниях со стороны США, о чем заявил в 1996 г. израильский премьер-министр Б. Нетаньяху в Конгрессе<sup>49</sup>. Благодаря экономическому буму и развитию научно-технологической сферы Израиль превратился в индустриальную страну, а уже в 2009 г. стал членом ОЭСР.

После демонтажа СССР около миллиона советских евреев эмигрировали в Израиль. Для создания приемлемых условий жизни для «новых израильтян» в 1991 г. израильское правительство запросило у Вашингтона 10 млрд долл. в качестве гарантий по кредитам. Американская администрация была согласна на предоставление помощи, однако не хотела поддерживать поселенческую политику Израиля на Западном берегу реки Иордан [Nathanson, Mandelbaum, 2012: 137]. США пытались путем жесткого давления и торга повлиять на израильскую внешнюю политику, что, естественно, было встречено негативно. В конечном счете Конгресс согласился предоставить указанную сумму, когда новый израильский премьер-министр Ицхак Рабин заявил о приостановке строительства новых поселений в 1992 г. Это был отнюдь не последний пример использования Соединенными Штатами ресурсов внешней помощи для поощрения процесса ближневосточного урегулирования. В 1998 г. в качестве поддержки меморандума Уай Ривер (соглашение между Израилем и Палестинской национальной администра-

---

<sup>49</sup> Netanyahu B. Speech to US Congress. July 10, 1996 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archives/1996/pages/pm%20netanyahu%20speech%20to%20us%20congress-%20july%2010-%201996.aspx> (accessed: 13.05.2014).

цией) Белый дом выделил дополнительную военную помощь Израилю в размере 1,2 млрд долл.<sup>50</sup>

В целом объемы военной помощи в 1990-е годы стабильно составляли около 1,8 млрд долл. в год<sup>51</sup>. Сохранение такого высокого уровня, характерного для эпохи биполярного противостояния, было связано с тем, что и Израиль, и США столкнулись с новыми вызовами на Ближнем и Среднем Востоке. Одним из них стала война в Персидском заливе. Режим Саддама Хусейна, который активно использовал химическое оружие против мирных граждан Ирана и Ирака, представлял большую угрозу для национальной безопасности Израиля. Подтверждением этого для всех региональных игроков стали ракетные удары режима С. Хусейна по территории Израиля и Саудовской Аравии. Израильское правительство хотело активно участвовать в войне против Ирака, но Вашингтон был против, боясь, что это негативно скажется на положении арабских государств в антииракском блоке. Тем не менее израильтяне предоставляли разведанные американским спецслужбам, поставляли коалиции оружие и военное снаряжение. Эти действия получили поддержку американской общественности, и статус Израиля как союзника и друга Америки существенно укрепился [Cavari, 2012: 108]. Неслучайно после иракских ударов по израильским городам, совершенных в 1991 г., Конгресс одобрил выделение дополнительной помощи Израилю в размере 650 млн долл.<sup>52</sup> Для предотвращения новых атак со стороны Ирака Израиль получил от США ракеты «Пэтриот»<sup>53</sup>.

В 1990-х годах, несмотря на активные попытки Вашингтона разрубить Gordiev узел ближневосточного урегулирования, прорыва на этом направлении не произошло. Инструмент внешней помощи не помог заключению мирного договора между сторонами, как это произошло в конце 1970-х годов. Тем временем был обозначен новый тренд в предоставлении помощи Израилю, который заключался, как заявил израильский премьер-министр, в независимости израильского государства от финансовых поступлений из США. До начала постепенного сокращения американской экономической помощи Израилю с 1990 по 1999 г. была равна примерно 1,2 млрд долл. в год<sup>54</sup>. В 2000-х годах США и Израиль столкнулись с новыми вызовами, как глобальными, так и региональными, которые позволили вывести сотрудничество двух государств по программе внешней помощи на качественно иной уровень.

---

<sup>50</sup> Sharp J.M. 2014. P. 27.

<sup>51</sup> Ibid. P. 28.

<sup>52</sup> Ibid. P. 24.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibid. P. 28.

**Шестой этап эволюции американо-израильских отношений (2000–2014)**<sup>55</sup> начался «в тени глобальной войны с терроризмом». В Израиле разгорелась вторая интифада (Интифада Аль-Аксы), США столкнулись с прямыми террористическими атаками на своей территории (трагедия 11 сентября 2001 г.). Борьба с терроризмом объединила два государства.

Несмотря на то что Израиль утратил статус крупнейшего реципиента американской военной помощи (с 2003 г. его место занял Ирак), он оставался в тройке ведущих ее получателей. В 2000 г. произошел *шестой единовременный пик увеличения американской помощи Израилю*. Общий ее объем был равен 4,1 млрд долл., из которых 3,12 млрд составляла военная помощь (1,92 млрд долл. в качестве базового пакета и 1,2 млрд в виде дополнительного «бонуса» за подписание Израилем соглашения в Уай Ривер в 1998 г.); 0,95 млрд долл. — экономическая помощь; 60 млн долл. — помощь мигрантам и беженцам и, наконец, 2,7 млн долл. — средства по программе «Американские школы и больницы за рубежом» (таблица).

В 2003 г. премьер-министр Израиля А. Шарон запросил у администрации 8 млрд долл. в виде гарантий по кредитам для поддержки экономической стабильности и отдельно 4 млрд долл. для защиты от возможной атаки со стороны Ирака после начала американской военной кампании [Nathanson, Mandelbaum, 2012: 137]. Несмотря на то что Вашингтон оказывал огромную поддержку Израилю в борьбе с террористической угрозой, нежелание израильского правительства идти на компромисс в вопросах ближневосточного урегулирования осложняло американо-израильское сотрудничество. Бескомпромиссная позиция Израиля в вопросах строительства еврейских поселений на палестинских территориях и создания «стены безопасности» стала причиной временных сокращений по программе гарантий по кредитам. В конце 2003 г. Государственный департамент уменьшил их на 289,5 млн долл., а в 2005 г. — еще на 795,8 млн долл.<sup>56</sup> Более того, с середины 2000-х годов экономическая поддержка со стороны США окончательно сошла на нет.

Между тем процесс ближневосточного урегулирования к середине «нулевых» зашел в тупик. Американские инициативы (Дорожная карта 2002 г.) оставались нереализованными. Несмотря на попытки США остановить насилие, израильтяне и палестинцы были неспособны заключить окончательное перемирие. Команда Дж. Буша-мл. пришла к выводу, что препятствием к достижению

---

<sup>55</sup> Автору представляется разумным пока не делить этот этап на более мелкие. Притом что отношения с Израилем при Дж. Буше-мл. и Б. Обаме кардинально различаются, на данный момент в политике США не произошло пересмотра статуса Израиля.

<sup>56</sup> Sharp J.M. 2012. P. 21.

**Американская помощь Израилю в 1949–2015 гг. (млн долл.)**

<b>Год</b>	<b>Всего</b>	<b>Военная помощь (кредиты)</b>	<b>Военная помощь (гранты)</b>	<b>Экономиче- ская помощь (кредиты)</b>	<b>Экономиче- ская помощь (гранты)</b>	<b>Продоволь- ственная помощь (кредиты)</b>	<b>Продоволь- ственная помощь (гранты)</b>
<b>1949</b>	100.0	–	–	–	–	–	–
<b>1950</b>							
<b>1951</b>	35.1				0.1		
<b>1952</b>	86.4				63.7		22.7
<b>1953</b>	73.6				73.6		Нет данных
<b>1954</b>	74.7				54.0		20.7
<b>1955</b>	52.7			20.0	21.5	10.8	0.4
<b>1956</b>	50.8			10.0	14.0	25.2	1.6
<b>1957</b>	40.9			10.0	16.8	11.8	2.3
<b>1958</b>	85.4			15.0	9.0	34.9	2.3
<b>1959</b>	53.3	0.4		10.0	9.2	29.0	1.7
<b>1960</b>	56.2	0.5		15.0	8.9	26.8	4.5
<b>1961</b>	77.9	Нет данных		16.0	8.5	13.8	9.8
<b>1962</b>	93.4	13.2		45.0	0.4	18.5	6.8
<b>1963</b>	87.9	13.3		45.0		12.4	6.0
<b>1964</b>	37.0			20.0		12.2	4.8
<b>1965</b>	65.1	12.9		20.0		23.9	4.9
<b>1966</b>	126.8	90.0		10.0		25.9	0.9
<b>1967</b>	23.7	7.0		5.5			0.6
<b>1968</b>	106.5	25.0				51.3	0.5
<b>1969</b>	160.3	85.0				36.1	0.6
<b>1970</b>	93.6	30.0				40.7	0.4
<b>1971</b>	634.3	545.0				55.5	0.3

Год	Всего	Военная помощь (кредиты)	Военная помощь (гранты)	Экономическая помощь (кредиты)	Экономическая помощь (гранты)	Продовольственная помощь (кредиты)	Продовольственная помощь (гранты)
1972	430.9	300.0			50.0	53.8	0.4
1973	492.8	307.5			50.0	59.4	0.4
1974	2,621.3	982.7	1,500.0		50.0		1.5
1975	778.0	200.0	100.0		344.5	8.6	
1976	2,337.7	750.0	750.0	225.0	475.0	14.4	Нет данных
1977	1,762.5	500.0	500.0	245.0	490.0	7.0	
1978	1,822.6	500.0	500.0	260.0	525.0	6.8	
1979	4,888.0	2,700.0	1,300.0	260.0	525.0	5.1	
1980	2,121.0	500.0	500.0	260.0	525.0	1.0	
1981	2,413.4	900.0	500.0		764.0		
1982	2,250.5	850.0	550.0		806.0		
1983	2,505.6	950.0	750.0		785.0		
1984	2,631.6	850.0	850.0		910.0		
1985	3,376.7		1,400.0		1,950.0		
1986	3,663.5		1,722.6		1,898.4		
1987	3,040.2		1,800.0		1,200.0		
1988	3,043.4		1,800.0		1,200.0		
1989	3,045.6		1,800.0		1,200.0		
1990	3,034.9		1,792.3		1,194.8		
1991	3,712.3		1,800.0		1,850.0		
1992	3,100.0		1,800.0		1,200.0		
1993	3,103.4		1,800.0		1,200.0		
1994	3,097.2		1,800.0		1,200.0		

Год	Всего	Военная помощь (кредиты)	Военная помощь (гранты)	Экономическая помощь (кредиты)	Экономическая помощь (гранты)	Продовольственная помощь (кредиты)	Продовольственная помощь (гранты)
1995	3,102.4		1,800.0		1,200.0		
1996	3,144.0		1,800.0		1,200.0		
1997	3,132.1		1,800.0		1,200.0		
1998	3,080.0		1,800.0		1,200.0		
1999	3,010.0		1,860.0		1,080.0		
2000	4,131.85		3,120.0		949.1		
2001	2,876.05		1,975.6		839.2		
2002	2,850.65		2,040.0		720.0		
2003	3,745.15		3,086.4		596.1		
2004	2,687.25		2,147.3		477.2		
2005	2,612.15		2,202.2		357.0		
2006	2,534.5		2,257.0		237.0		
2007	2,503.15		2,340.0		120.0		
2008	2,423.9		2,380.0				
2009	2,583.9		2,550.0				
2010	2,803.8		2,775.0				
2011	3,029.22		3,000.0				
2012	3,098.0		3,075.0				
2013	2,943.234		3,100.0				
2014	3,115.0		3,100.0				
2015	3,110.0 (оценка)		3,100.0 (оценка)				

Источник: Sharp J.M. U.S. aid to Israel // CRS report for Congress. April 11, 2014.  
Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf> (accessed: 14.02.2014).

мира была позиция Я. Арафата. В отсутствие надежного партнера среди палестинцев израильское правительство пошло на односторонние шаги. Однако мирная инициатива Израиля (план одностороннего размежевания 2003 г.) не привела к налаживанию палестино-израильских отношений. Непрерывавшаяся поселенческая политика Израиля и приход к власти ХАМАС в секторе Газа, как и отказ обеих сторон идти на уступки ввиду усиления радикализма в израильском и палестинском обществах, привели к ослаблению посреднической роли США.

К середине 2000-х годов Израиль в большей степени был озабочен иранским вопросом, который стал превалировать над другими внешнеполитическими вызовами. Антисемитская и антиизраильская риторика иранского президента М. Ахмадинежада, поддержка Ираном «Хизбаллы» и ХАМАС, разработка иранскими властями ядерного оружия, отрицание ведущими лидерами этой страны Холокоста — все это способствовало превращению Ирана в главную угрозу для национальной безопасности Израиля. Американская администрация была солидарна с израильским правительством в неприятии «иранской гегемонии» в регионе. Первые шаги, сделанные Белым домом в целях предотвращения усиления Ирана, были направлены на расширение поддержки американских союзников на Ближнем и Среднем Востоке.

В 2007 г. между Израилем и США был подписан Меморандум об оказании военной помощи в течение 10 лет в объеме 30 млрд долл.<sup>57</sup> На церемонии подписания договора, который обсуждался 6 месяцев, присутствовали: со стороны США — посол в Израиле Р. Джонс и заместитель государственного секретаря по политическим вопросам У. Бернс, со стороны Израиля — глава Банка Израиля С. Фишер, глава МИД А. Абрамович, министр обороны Израиля П. Бекрис и посол Израиля в США С. Меридор. Важно отметить, что заключение договора предшествовало международной конференции в Аннаполисе<sup>58</sup>. Как заявил У. Бернс, Меморандум о военной помощи Израилю — это американский вклад в мирное урегулирование (*investment in peace*). Согласно документу ежегодно Израиль должен получать 3 млрд долл. от США в виде военной помощи, что исключало возможные крупные ее сокращения в те-

---

<sup>57</sup> Israel Ministry of Foreign Affairs. Signing of Memorandum of Understanding between Israel and the United States. August 16, 2007 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2007/Pages/Signing%20of%20Memorandum%20of%20Understanding%20between%20Israel%20and%20the%20United%20States%2016-Aug-2007.aspx> (accessed: 12.02.2014).

<sup>58</sup> Международная мирная конференция в Аннаполисе под руководством США была проведена в 2007 г. Главной ее целью было побудить Израиль и ПНА начать переговорный процесс.



чение 10 лет. Кроме того, по данному договору Израиль может продолжать тратить 26,3% предоставляемой американской помощи на развитие собственного ВПК<sup>59</sup>. При этом при покупке американского вооружения Израиль имеет право обращаться напрямую к американским компаниям, в отличие от других реципиентов помощи со стороны США, которые обязаны сначала связаться с Государственным департаментом<sup>60</sup>. Наконец, если для других зарубежных стран минимальная сумма контракта на поставку американского оружия составляет 100 тыс. долл., то Израилю предоставлена привилегия покупать вооружение на меньшую сумму<sup>61</sup>.

Подписание долгосрочного договора такого уровня подтвердило особый статус Израиля как в политике США на Ближнем и Среднем Востоке, так и в более широком смысле — в использовании Вашингтоном инструмента внешней помощи в целом. При этом реализация данного договора снижает шансы США на урегулирование палестино-израильского конфликта с тем же успехом, что и израильско-египетского в 1979 г. Предоставление ежегодно крупных объемов военной помощи, что всегда было приоритетом для израильского государства, лишает США важнейшего рычага давления на израильское правительство в вопросе урегулирования противоречий с палестинской стороной, американская помощь которой в XXI в. никогда не превышала 1 млрд долл., а в последние годы составляет меньше 0,5 млрд долл.

Стоит подчеркнуть, что Меморандум 2007 г. четко фиксирует совокупные объемы поддержки Израиля. С 2013 по 2017гг. помощь должна составить около 3,1 млрд долл.<sup>62</sup> в год. Таким образом, в ближайшее время, если не произойдет ничего экстраординарного, Израиль будет удерживать лидирующее положение среди реципиентов помощи от США.

\* \* \*

Американская помощь Израилю уже стала одной из крупнейших подобных программ в мировой истории с сопоставимыми с «планом Маршалла» совокупными объемами за 65 лет. Однако вопрос, как оценить эффективность и результативность этой помощи, а также целесообразность ее сохранения в долгосрочной перспективе, остается предметом научных и политических дебатов как в США, так и в Израиле.

---

<sup>59</sup> Sharp J.M. 2014. P. 8.

<sup>60</sup> Mark C.R. Op. cit. P. 9.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Foreign Assistance. Congressional budget justification. Fiscal Year 2015 // U.S. Department of State. P. 16. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/224071.pdf> (accessed: 16.06.2014).

С одной стороны, американская помощь была жизненно необходима молодому еврейскому государству в борьбе против агрессивных соседей. Поставки вооружения помогли Израилю отразить атаки арабских государств и выжить во враждебном окружении. Отчасти благодаря американской военной помощи Израиль также раскрыл свой потенциал как производителя и экспортера продукции военного назначения. К тому же именно американская помощь способствовала превращению Израиля в развитую страну и внесла огромный вклад в поддержку алии (репатриации евреев в Израиль).

Сегодня Израиль нуждается в американской поддержке и помощи не меньше, чем в прошлом веке. Палестино-израильские и сирийско-израильские, а также ливано-израильские противоречия не разрешены. Израиль продолжает борьбу с «Хизбаллой» и ХАМАС, которые ставят своей целью полное уничтожение еврейского государства. США остаются единственным государством, которое обеспечивает Израилю полную дипломатическую поддержку в международных организациях, поэтому сотрудничество с Вашингтоном остается важнейшим внешнеполитическим приоритетом израильского правительства. Военная помощь вносит серьезный вклад в укрепление безопасности еврейского государства, которое стоит на передовой в борьбе с терроризмом [Danziger, 1995: 13–21].

Предоставление военной и любой другой помощи Израилю выгодно и США, причем не только из-за идеологических, стратегических и гуманитарных причин. Нельзя забывать о материальной отдаче, которую Вашингтон стал активно получать от Израиля в XXI в. Как считают американские политологи М. Эйсенштадт и Д. Поллок, военный опыт Израиля оказал существенное влияние на подход США к борьбе с терроризмом и, таким образом, сформировал вектор политики в области национальной безопасности<sup>63</sup>. В качестве примера они приводят совместное создание сложной военной техники, такой как ПРО «Шарвит Ксамим» и израильский противоракетный комплекс «Эрроу». Подобные системы вооружений в скором времени могут быть экспортированы в другие страны, являющиеся союзниками США. Израиль также стал важным поставщиком военной техники американским вооруженным силам: ее продажи возросли с 300 млн долл. в год в период до 11 сентября 2001 г. до 1,1 млрд в 2006 г. в связи с войнами в Афга-

---

<sup>63</sup> Eisensdadt M. Pollock D. Friends with benefits: Why the U.S.-Israeli Alliance is good for America. November 7, 2012 // The Washington Institute for Near East Policy. Available at: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/friends-with-benefits-why-the-u.s.-israeli-alliance-is-good-for-america> (accessed: 19.06.2014).

нистане и Ираке. Авторы указывают и на то, что израильские военные НИОКР дали основу для появления многих передовых технологий, меняющих лицо современной войны, в том числе кибероружия, беспилотных транспортных средств (наземных роботов и беспилотных летательных аппаратов), сенсоров и средств радиоэлектронной борьбы и т.д. Израильские новшества помогают США бороться и с невоенными вызовами безопасности. Таким образом, хотя масштабы прямой американской помощи еврейскому государству многократно превосходят объемы косвенной помощи Соединенным Штатам со стороны Израиля, взаимовыгодный характер такого сотрудничества не вызывает сомнений.

С другой стороны, поддержка, оказываемая Вашингтоном, несомненно, способствовала появлению острой зависимости от нее Израиля. Во времена «холодной войны» американская помощь помогала ему в острых конфликтах с арабскими государствами, однако и в XXI в., в отсутствие больших региональных войн, американо-израильское взаимодействие продолжает развиваться в рамках парадигмы «патрон — клиент», что вызывает бурную полемику в израильском обществе. Например, израильский политик и лидер партии «Еврейский дом» Нафтали Бенетт считает<sup>64</sup>, что Израиль уже не нуждается в военной помощи со стороны США, так как она составляет примерно 1% ВВП Израиля [Yanover, 2013]. Схожие взгляды разделяют и некоторые другие израильские политики (Б. Елон, М. Аренс, М. Фейглин и др.). В основном подобные настроения характерны для членов израильских правых партий, которые противостоят давлению со стороны США в вопросах ближневосточного урегулирования. В результате роста правых настроений в израильском обществе некоторые израильские «ястребы» стали открыто заявлять о том, что зависимость от американской помощи «наносит ущерб суверенитету» [Vainerman, 1995: 3–12] страны. Противники получения помощи от Вашингтона есть и среди военной и политической элиты Израиля — речь идет о тех ее представителях, которые считают, что зависимость от США тормозит развитие собственного ВПК [Malka, 2011: 91].

Некоторые политологи утверждают, что негативные последствия слишком тесного военного взаимодействия на всех уровнях между Израилем и США отчетливо проявились в последние годы. Известная на весь мир своей боеспособностью израильская армия уже не является непобедимой силой, как это считалось ранее. Несмотря на то что военные кампании, проведенные ЦАХАЛом (Ар-

---

<sup>64</sup> Yanover Y. Naftali Bennett: Stop U.S. aid, slash Israel's military budget. January 10, 2013 // The Jewish Press. Available at: <http://www.jewishpress.com/news/naftali-bennett-time-to-stop-us-aid-slash-israels-military-budget/2013/01/08/> (accessed: 10.03.2014).

мия обороны Израиля), не преследовали цели полного уничтожения «Хизбаллы» (2006) или ХАМАС (2008–2009), они не достигли своих заявленных целей. Отчеты двух независимых военных комиссий показали, что военное руководство Израиля совершило немало промахов в ходе боевых действий. Как считает израильский политолог С.А. Коэн, корень проблемы как раз следует искать в глубине взаимодействия с США, поскольку израильская военная элита потеряла способность самостоятельно мыслить и проводить независимую военную стратегию. Это мнение является спорным, но оно позволяет оценить всю палитру аргументов, высказываемых противниками продолжения получения Израилем американской военной помощи.

В самих Соединенных Штатах тоже есть сторонники сокращения или полного упразднения военной помощи Израилю. Например, такую точку зрения озвучивает Э. Абрамс, заместитель советника по национальной безопасности при Дж. Буше-мл. Эксперт уверен, что США при этом могут развивать успешные отношения в военной сфере с Израилем так же, как с Канадой и Великобританией<sup>65</sup>. Известный противник внешней помощи сенатор-республиканец Р. Пол заявил, что у Вашингтона нет средств на поддержку других государств. По словам политика, сначала нужно сократить помощь Египту, Пакистану, а после — и Израилю<sup>66</sup>. Действующий премьер-министр Б. Нетаньяху положительно воспринял это предложение американского сенатора<sup>67</sup>. Как уже было отмечено, в 1996 г. именно Б. Нетаньяху открыто заявил о необходимости достижения экономической независимости страны от США<sup>68</sup>. Сегодняшние демонстративные спекуляции со стороны израильских лидеров по поводу отказа от американской помощи происходят из-за сложных взаимоотношений правительств Б. Нетаньяху и Б. Обамы<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Lake E. Some of Israel's Top Defenders Say It's Time to End U.S. Aid. July 18, 2014 // The daily beast. Available at: <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/07/18/some-of-israel-s-top-defenders-say-it-s-time-to-end-u-s-aid.html> (accessed: 19.07.2014).

<sup>66</sup> Heller A. Rand Paul visits Jerusalem, calls for gradual reduction of U.S. aid to Israel. September 3, 2013 // The Huffington Post. Available at: [http://www.huffingtonpost.com/2013/01/07/rand-paul-israel\\_n\\_2424275.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/01/07/rand-paul-israel_n_2424275.html) (accessed: 19.07.2014).

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Netanyahu B. Speech to US Congress. July 10, 1996 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archive/1996/pages/pm%20netanyahu-%20speech%20to%20us%20congress-%20july%2010-%201996.aspx> (accessed: 19.07.2014).

<sup>69</sup> Правительство Б. Нетаньяху недовольно тем, что США не помогают Израилю в устранении иранской угрозы. Для Б. Нетаньяху и его команды Иран — главная угроза безопасности Израиля. Администрация Б. Обамы в свою очередь считает, что израильтяне не мыслят в стратегической перспективе, в которой существует возможность достижения компромисса с Ираном, и не способны подвигам в ближневосточном урегулировании.

Отдельно стоит отметить нынешнее отношение американской общественности к Израилю как крупнейшему реципиенту внешней помощи США. По опросу, проведенному CNN/ORC в июле 2014 г., большинство (43%) американских респондентов высказались за продолжение оказания Израилю военной помощи в прежнем объеме<sup>70</sup>. Можно заметить, что в 2014 г. возросло число сторонников (21%) увеличения военной помощи Израилю (в 2006 г. их было лишь 12%). По другому опросу, подготовленному Институтом по исследованию ближневосточной политики (Institute for Research: Middle Eastern Policy), 33,9% американских респондентов считают, что Вашингтон тратит слишком много денег на военную помощь Израилю<sup>71</sup>. Общественная организация «Оккупируй АИРАС» (Occupy AIPAC) на своем официальном сайте<sup>72</sup> призывает прекратить предоставлять помощь Израилю в размере 3 млрд долл. в год и потратить эти деньги на восстановление Америки после кризиса. Некоторые наиболее радикально настроенные американские авторы даже рассматривают военную помощь Израилю как открытую поддержку военных преступлений последнего против палестинцев<sup>73</sup>. Однако в целом, несмотря на появление различных организаций, стремящихся настроить американцев более скептически по отношению к Израилю, поддержка еврейского государства в американском обществе остается стабильно высокой.

\* \* \*

Американо-израильское взаимодействие в XXI в. строится в меняющемся миропорядке. Двустороннее сотрудничество сталкивается с новыми рисками и угрозами безопасности, такими как глобальный терроризм, усиление радикализма на Ближнем и Среднем Востоке, неурегулированность вопросов с иранской ядерной программой и др. Израиль и США едины (по крайней мере на уровне риторики) в своем стремлении к мирному урегулированию арабо-израильского конфликта. Оба государства не хотят допустить обретения Ираном ядерного оружия. Израиль и США объединяет также борьба против терроризма, особенно в период радикальной перегруппировки сил Ближнего и Среднего Востока.

---

<sup>70</sup> CNN/ORC poll. July 18–20, 2014 // CNN. Available at: <http://i2.cdn.turner.com/cnn/2014/images/07/21/rel17b.pdf> (accessed: 27.07.2014).

<sup>71</sup> Smith G. American public opinion on U.S. aid to Israel. September 2014 // Institute for Research: Middle Eastern policy. Available at: [http://www.irmep.org/09302014\\_USFATI.pdf](http://www.irmep.org/09302014_USFATI.pdf) (accessed: 01.10.2014).

<sup>72</sup> Сайт движения «Оккупируй АИРАС» (Occupy AIPAC): <http://www.occupyaipac.org/about/faq/> (accessed: 01.10.2014).

<sup>73</sup> Ruebner J. U.S. military aid to Israel. Policy implications and options // US Campaign to End the Israeli Occupation. March 2012.

В двусторонних отношениях Израиля и США внешняя помощь с определенного момента играла ключевую роль и в ближайшем будущем продолжит ее играть. К 2017 г., когда Меморандум о взаимопонимании прекратит действовать, станет ясно, будут ли США и дальше поддерживать Израиль в тех же объемах и на тех же условиях, что и прежде. Многие израильские политики требуют пересмотра отношений «патрон — клиент», что подразумевает и отказ от внешней помощи. Однако изменение статуса Израиля во внешнеполитической стратегии США повлечет за собой определенные последствия, к которым израильское правительство может быть не готово. Будет ли Израиль способен выстоять в конфликте с другим крупным ближневосточным государством без помощи Вашингтона? Сможет ли выдержать ту дипломатическую изоляцию, в которую он постепенно попадает из-за своей жесткой позиции по палестинской проблеме? Эти и многие другие вопросы пока остаются открытыми. Если Израиль хочет быть равным партнером США, то для укрепления союза принципиально важно, чтобы оба государства находили точки соприкосновения и, несмотря на разное видение угроз, находили возможность конструктивно взаимодействовать в деле борьбы с ними, используя общую продуманную и согласованную стратегию. Если же израильские лидеры уверены, что любовь Америки к Израилю все равно никуда не денется, то они, как написал американский журналист Дж. Голдберг, ошибаются<sup>74</sup>. Прав ли он, покажет время.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Внутриполитические детерминанты использования инструментов внешней помощи: модель для сборки // Полис. Политические исследования. 2014. № 5. С. 153–166.
2. Глазунова Е.Н. У истоков содействия международному развитию: программа «Четвертого пункта» Г. Трумэна. М.: ЛЕНАНД, 2014.
3. Дегтерев Д.А., Степкин Е.А. Американская помощь Израилю: истоки, структура, динамика // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 3 (30). С. 92–99.
4. Звягельская И.Д. История государства Израиль. М.: Аспект-Пресс, 2012.
5. Эпштейн А.Д. США и Израиль в изменяющейся системе региональных отношений на Ближнем Востоке // Проблемы и перспективы урегулирования на Ближнем Востоке. М., 2010. С. 120–143.
6. Allin D., Simon S. Comprendre le soutien des Etats-Unis envers Israel // France Diplomatie. 2003. Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI%2025.pdf> (accessed: 15.05.2014).

---

<sup>74</sup> Foreign Policy Staff. Is Israel really American' ally? June 20, 2011 // Foreign Policy. Available at: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/20/is\\_israel\\_really\\_americas\\_ally](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/20/is_israel_really_americas_ally) (accessed: 07.11.2013).

7. Bainerman J. End American aid to Israel?: Yes, it does harm // *Middle East Quarterly*. Vol. 2. No. 3. P. 3–12.
8. Bar Siman Tov Y. The United States and Israel since 1948: a «special relationship»? // *Diplomatic History*. 1998. Vol. 22. No. 2. P. 231–262.
9. Barrett L. *Gambling with history: Ronald Reagan in the White House*. New York: Penguin, 1984.
10. Bass W. *Support any friend: Kennedy's Middle East and the making of the U.S.–Israel alliance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
11. Bat-Ami Z. *U.S. Aid to Israel and its reflection in the New York Times and the Washington Post, 1948–1973: the pen, the sword, and the Middle East*. New York: Edwin Mellen Pr., 1992.
12. Ben Zvi A. *Decade of transition*. New York: Columbia University Press, 1998.
13. Cavari A. Six decades of public affection. Trends in public attitudes toward Israel // *Israel and the United States: six decades of US–Israeli relations / Ed. by R.O. Freedman*. Boulder: Westview Press, 2012.
14. Cobban H. The U.S.–Israeli relationship in the Reagan era // *Conflict Quarterly*. 1989. Vol. 9. No. 2. P. 5–32.
15. Danziger R., Gordon B. End American aid to Israel?: No, it remains vital // *Middle East Quarterly*. September 1995. Vol. 2. No. 3. P. 13–21.
16. El-Khawas M., Abed-Rabbabo S. *American aid to Israel*. Brattleboro: Amanabooks, 1984.
17. Fenno R.F. *Congressmen in committees*. Boston: Little Brown, 1973.
18. Feuerwerker M.C. *Congress and Israel: foreign aid decision-making in the House of Representatives, 1969–1976 (Contributions in Political Science)*. Santa Barbara: Praeger, 1979.
19. Fisman R., Miguel E. *Economic gangsters: corruption, violence and the poverty of nations*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
20. *Israel and the United States: six decades of US–Israeli relations / ed. by Freedman R.O*. Boulder: Westview Press, 2012.
21. Israel G. *U.S. Foreign aid to Israel: a reassessment*. Policy paper // *The Jewish statesmanship center*, 2013.
22. Kurtzer D.C., Lasensky S.B., Quandt W.B., Spiegel S.L., Telhami S.Z. *The peace puzzle. America's quest for Arab–Israeli peace, 1989–2011*. New York: Cornell University Press, 2013.
23. Little D. The making of a special relationship: the United States and Israel, 1957–68 // *International Journal of Middle East Studies*. 1993. Vol. 25. No. 4. P. 563–585.
24. Lundsgaarde E. *The domestic politics of foreign aid*. New York: Routledge, 2013.
25. Makovsky D. The United States and Arab–Israeli conflict from 1945 to 2000. Why the arabists are wrong // *Israel and the United States: six decades of US–Israeli relations / Ed. by R.O. Freedman*. Boulder: Westview Press, 2012.
26. Malka H. *Crossroads: the future of the U.S.–Israel strategic partnership*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2011.
27. Milner H.V., Tingley D. The choice for multilateralism: foreign aid and American foreign policy // *Review of International Organizations*. 2013. Vol. 8. No. 3. P. 313–341.

28. Morgenthau H. A political theory of foreign aid // American Political Science Review. 1962. Vol. 56. June 1962. No. 2. P. 301–309.
29. Moyo D., Dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.
30. Nathanson R., Mandelbaum R. Aid and trade. Economic relations between the United States and Israel, 1948–2010 // Israel and the United States: six decades of US-Israeli relations / Ed. by R.O. Freedman. Boulder: Westview Press, 2012.
31. Rabie M. The politics of foreign aid: U.S. foreign assistance and aid to Israel. Santa Barbra: Praeger, 1988.
32. Rabinovich I. The lingering conflict: Israel, the Arabs, and the Middle East, 1948–2011. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2011.
33. Reich B. The USA and Israel influence in special relationship // New York: Praeger, 1984.
34. Riddell R. Does foreign aid really work? Oxford: Oxford University Press, 2008.
35. Robinson J.A. Congress and foreign-policy making. Illinois: The Dorsey Press, 1967.
36. Shleifer A. Peter Bauer and the failure of foreign aid // Cato Journal. 2009. Vol. 29. No. 3. P. 379–390.
37. Spiegel S.L. The other Arab-Israel conflict: making America's Middle East policy, from Truman to Reagan. Chicago: University of Chicago Press, 1985.
38. Stephens E. US Policy towards Israel. The role of political culture in defining the 'special relations'. Brighton: Sussex Academic Press, 2006.
39. Thomas M. American policy toward Israel: the power and limits of belief. New York: Routledge, 2007.
40. US–Israeli relations in a new era: issues and challenges after 9/11 / Ed. by E. Gilboa, E. Inbar. London: Routledge, 2008.

**L.R. Khlebnikova**

**FOREIGN AID INSTRUMENTS IN THE CONTEXT OF THE UNITED STATES — ISRAEL RELATIONS (1948–2014)**

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

*Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences  
12 Rozhdestvenka st., Moscow, 107031*

In the 21st century foreign aid remains an important tool in ensuring national interests of the leading world powers. The United States is both an 'aid pioneer' and the largest global donor. Within the US foreign aid programme Israel holds a unique place. Since the mid-1970s Israel has permanently ranked among the top three recipients of the US aid and serves as an example of how effective it can be. The paper examines the linkages between the



dynamics of the aid allocation to Israel and the development of the US-Israel relations from the establishment of the Jewish state in Palestine to nowadays. The author identifies several stages in the history of the US-Israel relations and examines the key features of the US aid allocation within each period. Special attention is paid to the domestic determinants of aid allocation, namely, the role of the Congress, pro-Israel lobby, and the US public opinion. The author compares different assessments of the effectiveness of the US aid to Israel and comes to the conclusion that Israel will keep receiving substantial military assistance from the United States in the future. However, the role of foreign aid in bilateral relations, as well as the future of the US-Israel alliance in general, will largely depend on the ability of both states to overcome divisions and to work out common, smart and concerted strategy of countering regional challenges and threats.

**Keywords:** United States, Israel, US-Israel relations, foreign policy, foreign aid, 'special relationship', pro-Israel lobby, Congress, public opinion, military assistance, economic aid, Middle East, Arab-Israeli conflict.

**About the author:** *Luiza R. Khlebnikova* — Junior Research Fellow at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University; PhD Candidate at the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: luizakhlebnikova89@gmail.com).

**Acknowledgements:** This work has been supported by a grant from the President of the Russian Federation for leading research schools of the Russian Federation (NSH-2427.2014.6).

## REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2014. Vnutripoliticheskie determinanty ispol'zovaniya instrumentov vneshnei pomoshchi: model' dlya sborki [Domestic determinants of foreign aid: a model kit]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, no. 5, pp. 153–166. (In Russ.)
2. Glazunova E.N. 2014. *U istokov sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: programma 'Chetvertogo punkta' G. Trumena* [At the origins of international development cooperation: the Harry Truman's Point Four Program]. Moscow, LENAND Publ. (In Russ.)
3. Degterev D.A., Stepkin E.A. 2013. Amerikanskaya pomoshch' Izrailyu: istoki, struktura, dinamika [American assistance to Israel: origins, structure, dynamics]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 3 (30), pp. 92–99. (In Russ.)
4. Zvyagelskaya I.D. 2012. *Istoriya gosudarstva Izrail'* [The history of the State of Israel]. Moscow, Aspekt-Press Publ. (In Russ.)
5. Epshtein A.D. 2010. SSHa i Izrail' v izmenyayushcheisya sisteme regional'nykh otnoshenii na Blizhnem Vostoke [The United States and Israel in a changing system of regional relations in the Middle East]. In Zvyagelskaya I.D. (ed.). *Problemy i perspektivy uregulirovaniya na Blizhnem Vostoke* [Problems and perspectives of the Middle East settlement]. Moscow, IV RAN, pp. 120–143. (In Russ.)
6. Allin D., Simon S. 2003. Comprendre le soutien des Etats-Unis envers Israel. *France Diplomatie*. Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI%2025.pdf> (accessed: 15.05.2014).

7. Bainerman J. 1995. End American aid to Israel?: Yes, it does harm. *Middle East Quarterly*, vol. 2, no. 3, pp. 3–12.
8. Bar Siman Tov Y. 1998. The United States and Israel since 1948: a ‘special relationship’? *Diplomatic History*, vol. 22, no. 2, pp. 231–262.
9. Baret L. 1984. *Gambling with history: Ronald Reagan in the White House*. New York, Penguin.
10. Bass W. 2004. *Support any friend: Kennedy’s Middle East and the making of the U.S.-Israel alliance*. Oxford, Oxford University Press.
11. Bat-Ami Z. 1992. *U.S. aid to Israel and its reflection in the New York Times and the Washington Post, 1948–1973: the pen, the sword, and the Middle East* (Jewish Studies). New York, Edwin Mellen Pr.
12. Ben Zvi A. 1998. *Decade of transition*. New York, Columbia University Press.
13. Cavari A. 2012. Six decades of public affection. Trends in American public attitudes toward Israel. In Freedman R.O. (ed.). *Israel and the United States: six decades of US-Israeli relations*. Boulder, Westview Press.
14. Cobban H. 1989. The U.S.-Israeli relationship in the Reagan era. *Conflict Quarterly*, vol. 9, no. 2, pp. 5–32.
15. Danziger R., Gordon B. 1995. End American aid to Israel?: No, it remains vital. *Middle East Quarterly*, vol. 2, no. 3, pp. 13–21.
16. El-Khawas M., Abed-Rabbabo S. 1984. *American aid to Israel*. Brattleboro, Amanabooks.
17. Fenno R.F. 1973. *Congressmen in committees*. Boston, Little Brown.
18. Feuerwerker M.C. 1979. *Congress and Israel: foreign aid decision-making in the House of Representatives, 1969–1976* (Contributions in Political Science). Santa Barbra, Praeger.
19. Fisman R., Miguel E. (eds.). 2008. *Economic gangsters: corruption, violence and the poverty of nations*. Princeton, Princeton University Press.
20. Freedman R.O. (ed.). 2012. *Israel and the United States: six decades of US-Israeli relations*. Boulder, Westview Press.
21. Israel G. 2013. *U.S. foreign aid to Israel: a reassessment*. Policy paper. The Jewish Statesmanship center.
22. Kurtzer D.C., Lasensky S.B., Quandt W.B., Spiegel S. L., Telhami S.Z. 2013. *The peace puzzle. America’s quest for Arab-Israeli peace, 1989–2011*. New York, Cornell University Press.
23. Little D. 1993. The making of a special relationship: the United States and Israel, 1957–1968. *International Journal of Middle East Studies*, vol. 25, no. 4, pp. 563–585.
24. Lundsgaarde E. 2013. *The domestic politics of foreign aid*. New York, Routledge.
25. Makovsky D. 2012. The United States and Arab-Israeli conflict from 1945 to 2000. Why the arabists are wrong. In Freedman R.O. (ed.). *Israel and the United States: six decades of US-Israeli relations*. Boulder, Westview Press.
26. Malka H. 2011. *Crossroads: the future of the U.S.-Israel strategic partnership*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
27. Milner H.V., Tingley D. 2013. The choice for multilateralism: foreign aid and American foreign policy. *Review of International Organizations*, vol. 8, no. 3, pp. 313–341.

28. Morgenthau H. 1962. A political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, pp. 301–309.
29. Moyo D. 2009. *Dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York, Farrar, Straus and Giroux.
30. Nathanson R., Mandelbaum R. 2012. Aid and trade. Economic relations between the United States and Israel, 1948–2010. In Freedman R.O. (ed.). *Israel and the United States: six decades of US-Israeli relations*. Boulder, Westview Press.
31. Rabie M. 1988. *The politics of foreign aid: U.S. foreign assistance and aid to Israel*. Santa Barbara, Praeger.
32. Rabinovich I. 2011. *The lingering conflict: Israel, the Arabs, and the Middle East, 1948–2011*. Washington, D.C., Brookings Institution.
33. Reich B. 1984. *The USA and Israel influence in special relationship*. New York, Praeger.
34. Riddell R. 2008. *Does foreign aid really work?* Oxford, Oxford University Press.
35. Robinson J.A. 1967. *Congress and foreign-policy making*. Illinois, The Dorsey Press.
36. Shleifer A. 2009. Peter Bauer and the failure of foreign aid. *Cato Journal*, vol. 29, no. 3, pp. 379–390.
37. Spiegel S.L. 1985. *The other Arab-Israel conflict: making America's Middle East policy, from Truman to Reagan*. Chicago, University of Chicago Press.
38. Stephens E. 2006. *US Policy towards Israel. The role of political culture in defining the 'special relations'*. Brighton, Sussex Academic Press.
39. Thomas M. 2007. *American policy toward Israel: the power and limits of belief*. New York, Routledge.
40. Gilboa E., Inbar E. (eds.). 2008. *US-Israeli relations in a new era: issues and challenges after 9/11*. London, Routledge.