

МАТЕРИАЛЫ ЦЕНТРА ПРОБЛЕМ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЯ

В.И. Бартнев*

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

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

В современной внешней и военной политике США наблюдается отчетливая тенденция к расширению масштабов применения инструментов оказания помощи зарубежным государствам в области безопасности, в первую очередь посредством обучения и оснащения их вооруженных сил и других силовых структур. Обусловленная рядом объективных политических, экономических и собственно военных факторов, которые обозначились в связи с терактами 11 сентября 2001 г. и началом «глобальной войны с терроризмом», данная тенденция сопровождается трансформацией сформировавшейся в эпоху «холодной войны» системы управления помощью. Движущей силой этого процесса выступает Министерство обороны США, запустившее огромное число новых, достаточно непрозрачных и отнюдь не всегда соответствующих всем нормативным требованиям программ, в результате чего американская система содействия зарубежным странам в области безопасности стала напоминать настоящее «лоскутное одеяло». В 2016 г. Конгресс США решил упорядочить хаос и произвести «перезагрузку» системы. Цель статьи — понять логику эволюции американских программ помощи в области безопасности в XXI в. и сделать «слепок» сформированного ими сложнейшего комплекса на момент запуска структурных реформ, опираясь на широкий круг источников, в том числе впервые вводимых в научный оборот. Статья состоит из двух крупных частей. В первой части рассматривается процесс становления и развития американской системы оказания помощи в области безопасности до прихода к власти администрации Б. Обамы: обозначаются основные вехи на пути эволюции данной системы в XX в. — с начала «холодной войны» до терактов 11 сентября 2001 г., а также масштабные изменения, произошедшие в этой сфере при Дж. Буше-мл.

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

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

Одной из весьма заметных тенденций во внешней и оборонной политике США в XXI в. стало масштабное наращивание усилий по оказанию помощи зарубежным государствам в области безопасности. Все большее внимание как на доктринальном уровне, так и на практике американское правительство уделяет передаче соответствующим структурам стран-партнеров (вооруженным силам, органам правопорядка, пограничным службам и т.д.) техники и навыков, необходимых для повышения эффективности их деятельности по обеспечению самообороны, противодействию терроризму, борьбе с организованной преступностью, морским пиратством и т.д. К настоящему моменту такие программы реализуются США в более чем 150 странах мира, а объем средств, ежегодно ассигнуемых на эти цели, составляет почти 20 млрд долл.

Само по себе возникновение указанной тенденции можно считать вполне закономерным, учитывая резкое увеличение количества «зон нестабильности» в мире, с одной стороны, и неготовность США обеспечивать безопасность теми же способами, что в Афганистане и Ираке, т.е. проводя крупномасштабные военные интервенции с сохранением присутствия «на земле» в течение десятка лет. Важно другое: наращивание усилий на данном направлении сопровождается поистине революционными изменениями в системе управления помощью в области безопасности. Сложившаяся еще в первые десятилетия «холодной войны» система распределения полномочий между внешнеполитическим и военным ведомствами США, в рамках которой Министерство обороны играло в целом подчиненную роль по отношению к Государственному департаменту, стала подвергаться эрозии. Конгресс начал разрешать Пентагону запускать собственные программы сотрудничества в области безопасности, выводя их из-под действия традиционных ограничений, накладываемых американским законодательством о помощи зарубежным странам. В результате система оказываемой США помощи в области безопасности стала напоминать, по меткому выражению специалистов Корпорации РЭНД, «лоскутное одеяло» [Thaler et al., 2016] из бесчисленного множества программ, зачастую дублирующих друг друга и при этом весьма непрозрачных.

Необходимость упорядочить этот хаос и обеспечить надлежащий надзор за новыми программами в конечном счете была осознана и в экспертном сообществе, и в политическом истеблишменте США уже к концу правления администрации Дж. Буша-мл. Однако пона-

добилось еще два срока правления его преемника, Б. Обамы, прежде чем это осознание трансформировалось в реальные действия по исправлению ситуации. Зримый результат был достигнут только к концу 2016 г., когда в ходе обсуждения проекта военного бюджета на 2017 фин. г. администрацией Б. Обамы была предложена, а Конгрессом одобрена самая масштабная реорганизация программ помощи в области безопасности за последние полвека. Суть ее можно понять в полной мере только посредством рассмотрения процесса создания этого «лоскутного одеяла» в исторической ретроспективе.

Процессы, происходящие в американской системе оказания помощи в области безопасности, в последние годы привлекали к себе достаточно пристальное внимание экспертно-аналитического сообщества США. Одним из главных центров их изучения стала Исследовательская служба Конгресса в лице специалиста в области безопасности Н.М. Серафино и ее коллег, подготовивших с 2008 г. целую серию посвященных рассматриваемой проблематике материалов¹, основные положения которых нашли отражение и в сугубо научных публикациях [Serafino, 2014]. В последние годы рядом крупных исследований, получивших весьма высокую оценку и коллег по цеху, и военного ведомства, проявила себя Корпорация РЭНД [Jones, 2006; Kelly et al., 2011; Paul et al., 2013, 2015; McNerney et al.,

¹ Serafino N. Security assistance and cooperation: Shared responsibility of the Departments of State and Defense. Congressional Research Service (CRS). Report № 44444. Washington, D.C., 2016 // Federation of American Scientists. 26.05.2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44444.pdf> (accessed: 20.12.2016); Serafino N. Department of Defense role in foreign assistance: Background, major issues, and options for Congress. CRS. Report RL34639 // Federation of American Scientists. 09.12.2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34639.pdf> (accessed: 20.12.2016); Serafino N. Security assistance reform: 'Section 1206' background and issues for Congress. CRS. Report RS22855 // Federation of American Scientists. 08.12.2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RS22855.pdf> (accessed: 20.12.2016); Serafino N. Global Security Contingency Fund: Summary and issue overview. CRS. Report R42641 // Federation of American Scientists. 04.04.2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42641.pdf> (accessed: 20.12.2016); Serafino N. Department of Defense 'Section 1207' security and stabilization assistance: Background and Congressional concerns FY2006-FY2010. CRS. Report RS22871 // Security Assistance Monitor. 03.03.2011. Available at: http://securityassistance.org/sites/default/files/CRS_1207.pdf (accessed: 20.12.2016); Serafino N., Beittel J.S., Blanchard L., Rosen L. 'Leahy Law' human rights provisions and security assistance: Issue overview. CRS. Report R43361 // Federation of American Scientists. 29.01.2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43361.pdf> (accessed: 20.12.2016); Skropuski B.J., Serafino N.M. DOD security cooperation: An overview of authorities and issues. CRS. Report R44602 // Federation of American Scientists. 23.08.2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44602.pdf> (accessed: 20.12.2016); McInnis K.J. What is 'building partner capacity'? Issues for Congress. CRS. Report R44313 // Federation of American Scientists. 18.12.2015. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44313.pdf> (accessed: 20.12.2016).

2014, 2016; Watts, 2015; Paul et al., 2013, 2015; Marquis, 2016; Thaler et al., 2016]. Кроме того, следует отметить и разработки таких структур, как Центр стратегических и международных исследований [Morrison et al., 2008], Центр за новую американскую безопасность [Rand, Tankel, 2015; Goldenber et al., 2016], Neptune [U.S. security cooperation review, 2016], отличающиеся в целом весьма критичной оценкой новейших тенденций в развитии системы американских программ помощи в области безопасности. Интересующая нас тема затрагивалась и в некоторых крупных исследованиях монографического характера [Reveron, 2016; Mission creep: The militarization of U.S. foreign policy? 2014; Nachbar, 2013; Goldenberg et al., 2016], в том числе посвященных отдельным регионам [Griffiths, 2016], однако стоит отметить, что самостоятельных изданий по этой теме в США до сих пор нет.

В Российской Федерации интерес к современной американской политике в области оказания помощи в целом проявляет лишь весьма узкий круг исследователей [Самуйлов, 2013; Шакиров, 2011, 2012], а проблемы содействия в области безопасности рассматривались сколько-нибудь подробно лишь Н. Пономаревым [Пономарев, 2012a, 2012b]. Соответствующие вопросы затрагиваются преимущественно в рамках анализа политики США в отношении отдельных стран и регионов Ближнего Востока и Южной Азии [Сушенцов, 2014], Центральной Азии [Старчак, 2009, 2014], Закавказья [Коньшев, 2013], Украины [Дьякова, 2010] и др. — без попытки изучения феномена помощи в области безопасности как такового.

Другими словами, можно говорить о наличии в отечественной литературе объективно существующей исследовательской ниши, внести вклад в заполнение которой призвана данная статья. Ее цель состоит в том, чтобы понять логику эволюции американских программ помощи в области безопасности в XXI в. и сделать «слепок» сформированного ими сложнейшего комплекса на момент запуска структурных реформ.

Наше исследование основано на максимально широком круге американских официальных источников, который включает доктринальные документы, обоснования проекта бюджета перед Конгрессом (Congressional budget justifications), материалы слушаний, публичных выступлений представителей администрации, отчеты Счетной палаты и др. Особо следует отметить материалы портала Security Assistance Monitor², созданного Центром международной

² Security Assistance Monitor. Available at: www.securityassistance.org (accessed: 20.12.2016).

политики (Center for International Policy³) в 2014 г. как раз в целях обеспечения большей прозрачности в распределении средств помощи в области безопасности. Этот портал стал не только первым, но и самым полным электронным ресурсом, где собрана и представлена вся имеющаяся в открытом доступе информация по соответствующим американским программам (начиная с 2000 г.). Пользователи ресурса могут достаточно легко найти нужные данные по любой отдельно взятой стране, региону или субрегиону, о целевом назначении помощи и даже — в ряде случаев — о ее конкретных бенефициарах.

В структурном плане статья состоит из двух крупных частей. В первой части изучен процесс становления и развития американской системы оказания помощи в области безопасности до прихода к власти Б. Обамы с акцентом на масштабные изменения, произошедшие в рамках «глобальной войны с терроризмом», во второй — «наследие», оставленное его администрацией.

* * *

Система оказания помощи зарубежным странам в области безопасности начала формироваться в США при администрации Г. Трумэна. Первыми американскую военную помощь получили, как известно, Греция и Турция (в объеме 400 млн долл.) по соответствующему закону 1947 г.⁴, несмотря на сопротивление со стороны Конгресса, что стало важным эпизодом в формировании биполярного мироустройства. Однако большее историческое значение имело принятие Закона о взаимной военной помощи 1949 г. вскоре после подписания Североатлантического договора⁵. Учрежденная этим нормативным актом на бумаге Программа взаимной помощи (Mutual Assistance Program) на деле стала американской Программой военной помощи (Military Assistance Program — MAP), которая, в отличие от программы ленд-лиза, предполагала оказание *безвозмездной* помощи в различных формах (поставки военной техники и запчастей, в избытке скопившихся в американских арсеналах, техническая помощь, а также — позднее — укрепление собственных возможностей стран-партнеров по изготовлению продукции

³ Партнерами проекта выступают также такие организации, как Friends Committee on National Legislation, Latin America Working Group Education Fund, Project on Middle East Democracy и Washington Office on Latin America.

⁴ Assistance to Greece and Turkey Act of 1947 (P.L. 80–75) // Harry S. Truman Library and Museum. Available at: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/index.php?documentid=5-2&pagenumber=1 (accessed: 20.12.2016).

⁵ Mutual Defense Assistance Act of 1949 (P.L. 81–329) // JSTOR. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2213859> (accessed: 20.12.2016).

военного назначения) дружественным США государствам — членам Североатлантического альянса, Греции, Турции⁶, а также Ирану, Республике Корея и Филиппинам. Кроме того, Закон 1949 г. дал право правительству США осуществлять прямые продажи американского оружия союзникам. Ответственность за разработку МАР была возложена на государственного секретаря, а непосредственное управление — на Министерство обороны [Rach, 1991].

В 1951 г. был принят Закон о коллективной безопасности⁷, в соответствии с которым в структуре Администрации президента США (Executive Office of the President) было учреждено Агентство коллективной безопасности (Mutual Security Agency). Его директор нес ответственность за обеспечение постоянного контроля, администрирование и координацию всех видов внешней помощи — военной, экономической и технической.

При администрации Г. Трумэна США начали оказывать помощь не только вооруженным силам, но и силам безопасности зарубежных стран — на Ближнем Востоке, в Южной и Юго-Восточной Азии. В этот процесс было вовлечено несколько министерств и ведомств. Например, ЦРУ предоставляло помощь службам правопорядка Турции, Таиланда и Индонезии, однако, безусловно, главную роль играло Министерство обороны, обладавшее наибольшими ресурсами для оказания любого типа помощи⁸.

Администрация Д. Эйзенхауэра предложила свой вариант управления внешней помощью. В 1953 г. для администрирования программ экономической и технической помощи было учреждено Управление зарубежных операций (Foreign Operations Administration), директор которого подчинялся непосредственно президенту. В 1954 г. был принят обновленный Закон о коллективной безопасности⁹, объединивший 14 различных законодательных актов, в той или иной степени касавшихся предоставления военной помощи. Именно этот закон ввел практику предоставления странам-партнерам кредитов (первоначально — сроком на 3 года) на закупку американских вооружений.

В 1955 г. специальным указом президента Д. Эйзенхауэра ответственность за разработку программ военной помощи была возложена на госсекретаря. Тогда же по решению Конгресса было учреждено Управление международного сотрудничества (International

⁶ Греция и Турция вступили в НАТО в 1952 г.

⁷ Mutual Security Act of 1951 (P.L. 82–165) // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-65/pdf/STATUTE-65-Pg373.pdf> (accessed: 20.12.2016).

⁸ Подробнее об этом см.: [Rosenau, 2012].

⁹ Mutual Security Act of 1954 (P.L. 83–665).

Cooperation Administration) в структуре Госдепартамента, одной из функций которого стала координация программ невоенной и военной помощи. В 1958 г. указанные полномочия были возложены на новое должностное лицо — заместителя госсекретаря по экономическим вопросам. Произведенные изменения имели вполне определенную цель: программы военной помощи рассматривались в качестве «важного инструмента внешней политики США», и их координация с программами невоенной помощи была призвана «облегчить достижение фундаментальных политических целей, определенных президентом США при помощи Совета национальной безопасности»¹⁰.

Поистине революционные изменения в исследуемой сфере произошли при администрации Дж. Кеннеди. Ведущая роль главы внешнеполитического ведомства в планировании программ военной помощи была закреплена в Законе о внешней помощи 1961 г.¹¹ Документ кодифицировал несколько видов помощи, а именно: собственно военную помощь, программы военного образования и обучения, безвозмездная передача излишков продукции военного назначения (*excess defense articles*) и, наконец, внеочередные безвозмездные поставки вооружений и военной техники (ВВТ) с американских складов в чрезвычайных обстоятельствах (*drawdowns*). При этом отдельной статьёй был введен запрет на предоставление помощи государствам, систематически допускающим серьезные нарушения прав человека, однако президент получал возможность обойти это ограничение в «чрезвычайных обстоятельствах».

Администрация Л. Джонсона внесла свои коррективы в политику на рассматриваемом направлении. В 1966 г., во время войны во Вьетнаме, по ее инициативе и на основании очередного Закона об ассигнованиях на национальную оборону был учрежден специальный фонд — Military Assistance Service Fund (MASF), через который из военного бюджета предоставлялась безвозмездная помощь Южному Вьетнаму, Лаосу, Таиланду, Филиппинам и Южной Корее. В период с 1966 по 1975 г. через этот фонд выделялось вдвое больше средств, чем на программы военной помощи для всех остальных стран [Clarke, Woehrel, 1991: 225]. Таким образом, MASF стал

¹⁰ U.S. foreign aid: Its purposes, scope, administration, and related information. 27.02.1959. Цит. по: Serafino N. The Department of defense role in foreign assistance: Background, major issues, and options for Congress. CRS. Report RL34639. P. 10 // Federation of American Scientists. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34639.pdf> (accessed: 20.12.2016).

¹¹ Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 87–195) // U.S. Agency for International Development. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/faa.pdf> (accessed: 20.12.2016).

первой крупной программой, выведенной за рамки установленных законодательством норм предоставления военной помощи, и четко продемонстрировал готовность Конгресса в чрезвычайных условиях делать «исключения» в данных вопросах.

В разгар войны во Вьетнаме, потребовавшей временно передать полномочия по координации программ военной помощи Министерству обороны, был принят второй важнейший для всей системы внешней помощи США нормативный акт — Закон о военных поставках в зарубежные страны 1968 г.¹² Именно в соответствии с ним была учреждена программа «Зарубежные военные поставки» («Foreign Military Sales»), согласно которой государства могли покупать американское вооружение и оборудование, оплачивать консультационные услуги и получать для этих целей финансовую поддержку от США через программу «Военная помощь зарубежным странам» («Foreign Military Financing» — FMF). Продажи оружия могли быть санкционированы только при выполнении нескольких условий: 1) соответствие внешнеполитическим интересам США; 2) использование оружия странами-партнерами для обеспечения внутренней безопасности, самообороны и участия в миротворческих миссиях ООН; 3) отказ государства-партнера от передачи оружия третьим странам без получения предварительного одобрения со стороны США. Данный закон налагал запрет на оказание помощи в области безопасности военным диктаторским режимам, не соблюдавшим фундаментальные права человека, однако за все время его действия (вплоть до 1976 г.) не было ни одного случая применения этого положения, несмотря на наличие очевидных к тому предпосылок.

Заметные институциональные и содержательные изменения в области предоставления внешней помощи произошли и в период правления администрации Р. Никсона. Реагируя на мощнейшую волну недовольства неудачами США во Вьетнаме, президент провозгласил доктрину, в которой был сделан акцент на оборонной самодостаточности союзных и дружественных государств. Концепция предполагала перенесение фокуса внимания с оказания безвозмездной помощи в виде грантов на продажу оружия.

Именно при администрации Р. Никсона в политический лексикон вошел новый термин — «помощь в области безопасности» (*security assistance*), а в августе 1971 г. было учреждено Агентство по оказанию помощи в области безопасности Министерства обороны (Defense Security Assistance Agency — DSAA), которое стало управ-

¹² Foreign Military Sales Act of 1968 (P.L. 90–629) // The United States Code. Available at: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/90/629.pdf> (accessed: 20.12.2016).

лять программами поставок вооружений, военного обучения и образования.

Начиная с правления администрации Р. Никсона на основе Закона о внешней помощи 1961 г. под эгидой Госдепартамента стали учреждаться новые программы, которые охватили сферы, выходящие за рамки, обозначенные в этом документе:

– «Международный контроль за оборотом наркотиков» («International Narcotics Control») (1972);

– Обучение иностранных военных специалистов («International Military Education and Training» — IMET) (1976);

– «Миротворческие операции» («Peacekeeping Operations») (1978);

– «Помощь в борьбе с терроризмом» («Antiterrorism Assistance» — АТА) (1983);

– «Помощь в борьбе с распространением оружия массового поражения и осуществлении экспортного контроля» («Non-Proliferation and Export Control Assistance») (2000).

Процесс реорганизации программ пошел еще активнее при администрации Дж. Форда. Конгресс хотел наложить ограничения на предоставление помощи в области безопасности и на поставки оружия, которые в этот период достигли поистине беспрецедентных масштабов (в период с 1966 по 1976 г. США экспортировали за рубеж столько же оружия, сколько все остальные страны вместе взятые). Серьезным стимулом к ужесточению контроля над использованием рассматриваемых инструментов стали поставки оружия в Латинскую Америку, преследовавшие в первую очередь политические, а не собственно военные цели, но вызывавшие вопросы у Конгресса и американской общественности с точки зрения их соответствия принципам соблюдения прав человека.

Именно в этих непростых условиях в 1976 г. был принят обновленный Закон о помощи зарубежным странам в области безопасности и контроле над экспортом вооружений¹³. Он предписывал завершение программы выделения военной помощи в виде грантов и деятельности групп военных советников (Military Assistance Advisory Groups) с 1978 фин. г. При этом данный закон сохранял образовательный компонент программы военной помощи в виде грантов под новым названием — IMET.

Закон 1976 г. налагал запрет на поставки оружия государствам, которые «допускают систематические нарушения международно признанных прав человека», дискриминируют американских гражд-

¹³ International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976 (P.L. 90–629) // The United States Code. Available at: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/94/329.pdf> (accessed: 20.12.2016).

дан, предоставляют убежище международным террористам (за исключением случаев, когда президент принимает отдельное решение по данному вопросу)¹⁴ или нарушают соглашения с США об использовании военной помощи, включая применение ее ненадлежащим образом, передачу третьим странам либо необеспечение охраны полученной продукции военного назначения [Passman, 1977].

Кроме того, согласно так называемой поправке Саймингтона (ст. 669) запрещалось предоставлять помощь в области безопасности странам, не соблюдающим требования Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), касающиеся нераспространения ядерного оружия. Важно и другое: положение об ответственности госсекретаря за реализацию программ внешней помощи было применено ко всем программам, в том числе новым программам помощи в области безопасности, которые начали запускаться в инициативном порядке «за рамками» Закона 1961 г.

Существенно была ограничена и деятельность правительства США в сфере оказания помощи силам безопасности зарубежных стран. По Закону о внешней помощи 1973 г. был наложен запрет на осуществление обучения сил правопорядка и смежных программ¹⁵. Через год, в 1974 г., Конгресс включил отдельную статью в этот документ, которая налагала полный запрет на предоставление структурами американского правительства технической или финансовой помощи полиции, службам исполнения наказания и другим органам правопорядка зарубежных стран, а также помощи в проведении зарубежными странами разведывательной деятельности на территории США или третьих государств¹⁶. Этот запрет не распространялся на программы Управления по борьбе с наркотиками, созданного в 1973 г., и Федерального бюро расследований (ФБР), тем не менее масштабы деятельности США на данном направлении существенно снизились в результате принятия указанных поправок.

В полной мере новые ограничения затронули американские программы помощи при администрации Дж. Картера. 39-й президент США — и без дополнительного напоминания со стороны Конгресса — был гораздо в большей степени, чем все его предше-

¹⁴ В отличие от первых двух оговорок, «антитеррористический» запрет должен был возобновляться каждый год.

¹⁵ Foreign Assistance Act of 1973 (P.L. 93–189), sec. 2, 87 stat. 714, 716 // The United States Code. Available at: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/93/189.pdf> (accessed: 20.12.2016).

¹⁶ Foreign Assistance Act of 1974 (P.L. 93–559), sec. 30(a), 88 stat. 1796, 1804 // GovTrack.us. Available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/93/s3394/text> (accessed: 22.10.2016).

ственники, озабочен проблемой соблюдения прав человека, и потому неудивительно, что в годы его правления объемы поставок оружия зарубежным странам значительно уменьшились [Рое, 1991; Mott, 2002]. В целом при наличии отдельных исключений (таких как продолжение оказания помощи Турции, несмотря на осуществленное ею вторжение на Кипр с использованием американского оружия) администрация Дж. Картера готова была соблюдать и даже ужесточать требования, установленные Законом 1976 г., и эта позиция нашла отражение в его обновленной версии 1979 г.¹⁷

Приход к власти в США Р. Рейгана развернул наметившийся тренд вспять. Глобалистски мыслящая республиканская администрация, упрекавшая демократов в «унизительной нерешительности» и «чрезмерном страхе перед коммунизмом», сделала помощь в области безопасности одним из стержневых инструментов в противостоянии с Советским Союзом и существенно нарастила объем ассигнований на эти цели [Clarke, Woehrel, 1991: 226]. Так, в 1982 г. был учрежден Специальный фонд закупок продукции военного назначения (Special Defense Acquisition Fund) для поддержания постоянных запасов ВВТ, которые могли бы быть оперативно предоставлены (проданы) странам-партнерам для удовлетворения их срочных потребностей. Номенклатура изделий, приобретаемых на средства фонда, была довольно широка. В «запас» попадали боеприпасы, радары, приборы ночного видения, а также тяжелая техника — вертолеты, танки, патрульные катера, зенитно-ракетные комплексы. Выделение средств в этот фонд было приостановлено в 1995 г.

Вполне закономерно именно при администрации Р. Рейгана впервые обозначилась тенденция к расширению полномочий Министерства обороны в области оказания помощи в сфере безопасности. Конгресс постепенно стал делегировать Пентагону право открывать новые программы, не предусмотренные Законами 1961 и 1976 гг., либо прописывая отдельные положения в ежегодных Законах об ассигнованиях на национальную оборону, либо внося соответствующие поправки в Свод законов США, а именно в раздел 10 — «Вооруженные силы».

В 1980 г. Конгресс утвердил программу «Закупки вооружений и взаимное обслуживание» («Acquisition and Cross-Servicing Agreements»), которая наделяла Министерство обороны полномочиями по предоставлению логистической поддержки, осуществлению по-

¹⁷ International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1979 (P.L. 96–92) // The United States Code. Available at: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/96/92.pdf> (accessed: 22.10.2016).

ставок оборудования и оказанию услуг вооруженным силам иностранных государств и международным организациям¹⁸.

С 1981 г. Конгресс начал выводить некоторые виды помощи или отдельные страны из-под действия запретов 1973–1974 гг. В частности, в 1983 г. открылась упомянутая ранее программа помощи в борьбе с терроризмом – АТА. Рядом законов о контроле над оборотом наркотиков во второй половине 1980-х годов Министерству обороны было делегировано право предоставлять отдельные виды помощи силам безопасности некоторых стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

По данным вашингтонского аналитического центра Neptune, уже к моменту распада биполярного миропорядка количество бюджетных статей, в соответствии с которыми американское военное ведомство могло оказывать помощь в области безопасности иностранным государствам, превысило количество идентичных программ Госдепартамента [U.S. security cooperation review, 2016: 13].

В то же время, как только «холодная война» закончилась, в американской системе оказания помощи изменения стали происходить еще более быстрыми темпами. В 1989 г. Конгресс принял решение прекратить финансирование MAP, интегрировав ее в программу FMF, тем самым сделав выбор в пользу «субсидирования» продаж американского оружия.

Стала набирать обороты и тенденция к увеличению числа программ помощи, финансируемых из военного бюджета. Закон об ассигнованиях на национальную оборону на 1991 фин. г. (ст. 1004) дал Пентагону право предоставлять службам безопасности США и зарубежных стран дополнительную помощь в области противодействия нелегальному обороту наркотиков в случае поступления соответствующего запроса¹⁹. Спустя 7 лет, при принятии Закона об ассигнованиях на национальную оборону на 1998 фин. г., Конгресс утвердил новую программу («Фонды статьи 1033»)²⁰, в соответствии с которой военное ведомство могло поставлять правительствам отдельных стран в целях противодействия наркотрафику патрульные катера, самолеты и другое оборудование, а также осуществлять его обслуживание и ремонт. Изначально бенефициарами второй про-

¹⁸ 10 U.S. Code § 2342 — Cross-servicing Agreements // Cornell University Law School. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2342> (accessed: 20.12.2016).

¹⁹ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991 // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg1485.pdf> (accessed: 20.12.2016).

²⁰ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1998 // U.S. Congress. Available at: <https://www.congress.gov/105/bills/hr1119/BILLS-105hr1119enr.pdf> (accessed: 20.12.2016).

граммы должны были стать Колумбия и Перу, но со временем она охватила почти два десятка государств. Важно отметить, что если использование фондов, учрежденных в 1981 г., требовало согласования с государственным секретарем, то ассигнования средств из фондов ст. 1004 и 1033 — только консультаций.

В 1991 г. был произведен запуск программы «Joint Combined Exchange Training», которая позволяла финансировать проведение совместных учений сил специальных операций США с представителями вооруженных сил и сил безопасности дружественных стран²¹ — также без одобрения со стороны госсекретаря.

Отдельного упоминания заслуживает также «Программа совместного уменьшения угрозы» («Cooperative Threat Reduction Program»), более известная как программа Нанна—Лугара, которая была учреждена в 1991 г. в целях обеспечения безопасности и уничтожения оружия массового поражения и соответствующей инфраструктуры в бывших советских республиках. Со временем действие программы распространилось и на другие страны, в том числе на государства Ближнего Востока, Южной Азии и Африки.

Кроме того, вскоре после учреждения программы «Партнерство ради мира» (Partnership for Peace) в 1994 г. Министерство обороны США создало Фонд Варшавской инициативы (Warsaw Initiative Fund), средства которого могли использоваться для финансирования как мероприятий указанной программы (из разных статей 10-го раздела Свода законов США), так и подготовки вооруженных сил стран бывшего СССР и Восточной Европы. Наконец, в 1998 г. были внесены поправки в положение 1981 г. об участии ВС США в антинаркотической деятельности, которые давали Пентагону право оказывать военную помощь представителям американских ведомств, задействованных в мероприятиях по противодействию терроризму²².

Во второй половине 1990-х годов впервые в лексиконе американских военных появился термин «сотрудничество в области безопасности» (*security cooperation*). По информации Института управления программами помощи в области безопасности Министерства обороны (Defense Institute of Security Assistance Management), он был предложен в 1997 г. Отдельные программы содействия в области

²¹ National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1992 and 1993 // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-105/pdf/STATUTE-105-Pg1290.pdf> (accessed: 20.12.2016).

²² Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act of 1999 (P.L. 105–277), Division B., Title II (Anti-terrorism) Section 201, amending Title 10 USC 374 // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ277/pdf/PLAW-105publ277.pdf> (accessed: 20.12.2016).

безопасности, финансируемые Пентагоном, были переданы под управление DSAA, которое с 1 октября 1998 г. начало именоваться Агентством сотрудничества в области безопасности (Defense Security Cooperation Agency — DSCA).

Необходимо упомянуть и так называемые поправки Лихи, предложенные сенатором-демократом П. Лихи (штат Вермонт), которые были приняты во второй половине 1990-х годов. Первая поправка, зафиксированная в Законе об ассигнованиях на внешние операции на 1998 фин. г., ограничивала осуществление поставок военной продукции любому подразделению служб безопасности зарубежной страны по программам, координируемым Госдепартаментом в соответствии с Законами 1961 и 1976 гг., при наличии убедительных доказательств серьезного нарушения этим подразделением прав человека²³. Действие ограничения должно было продлеваться каждый год, но в течение года снято быть не могло. Возобновить поставки можно было лишь в случае предъявления госсекретарем доказательств привлечения нарушителей к судебной ответственности. Вторая поправка касалась программ помощи в области безопасности, финансируемых Пентагоном. Суть ее была той же, но при этом весьма показательно, что министр обороны, в отличие от государственного секретаря, имел право обойти указанное ограничение (по согласованию с государственным секретарем) «в чрезвычайных обстоятельствах»²⁴.

Таким образом, можно констатировать, что к концу XX в. система управления программами помощи в области безопасности в США уже претерпела весьма существенные изменения по сравнению с 1950–1960-ми годами. Изначальное распределение полномочий между Государственным департаментом и Министерством обороны, при котором внешнеполитическое ведомство осуществляло политико-стратегическое лидерство в данных вопросах, а военное играло роль непосредственного исполнителя программ, подверглось эрозии. Пентагон постепенно получил возможности для реализации большого числа собственных программ, не связанных всеми ограничениями ключевых законодательных актов 1961 и 1976 гг. и важнейших поправок к ним и не требующих одобрения со стороны госсекретаря. Теракты 11 сентября 2001 г. не могли не усилить данную тенденцию.

²³ Section 570 of the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1998 (P.L. 105–118) // The United States Code. Available at: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/105/118.pdf> (accessed: 20.12.2016).

²⁴ Подробнее об этом см.: [Starr, 2014].

События 9/11 оказали долговременное воздействие на все сферы внешней политики США, и система предоставления помощи в области безопасности не стала исключением. Одним из первых зримых изменений было смягчение позиции правительства и Конгресса в отношении взаимодействия с ключевыми для реализации целей «глобальной войны с терроризмом» государствами. Были сняты санкции, наложенные на Индию и Пакистан в связи с испытаниями ядерного оружия в 1998 г. (введенные тогда ограничения запрещали в том числе выдачу американским компаниям лицензий на экспорт в эти страны продукции военного назначения, предоставление военной помощи и ряда технологий). 29 октября 2001 г. было временно приостановлено действие санкций, наложенных на Пакистан в 1999 г. в связи с военным переворотом, в ходе которого было свергнуто демократически избранное правительство Н. Шарифа²⁵. Одновременно с этим было существенно облегчено оказание военной помощи зарубежным странам. В частности, срок обязательного уведомления Конгресса сокращался с 30 до 15 дней при осуществлении поставок «излишков» военной продукции и с 15 до 5 дней — при поставках «из запасов», если речь шла о борьбе с международным терроризмом. По оценкам правозащитной организации «Human Rights Watch», это означало, что Конгресс и американская общественность теперь имели меньше времени на то, чтобы оценить любые программы помощи на предмет их соответствия требованиям поправок Лихи²⁶.

В общей сложности военная помощь в целях борьбы с терроризмом была предоставлена сразу после терактов 11 сентября 2001 г. 11 странам: Грузии, Джибути, Йемену, Колумбии, Нигерии, Оману, Пакистану, Узбекистану, Филиппинам и Эфиопии. 9 января 2002 г. были сняты ограничения на поставки вооружений в Таджикистан, наложенные в 1993 г. в связи с эскалацией гражданского противостояния в стране, а также в Армению и Азербайджан.

Наконец, уже в сентябре 2001 г. в структуре DSCA было создано специальное подразделение (Enduring Freedom Response Cell), которое должно было в ускоренном порядке рассматривать запросы зарубежных стран на поставки продукции военного назначения.

²⁵ An Act to authorize the President to exercise waivers of foreign assistance restrictions with respect to Pakistan through September 30, 2003, and for other purposes. Public Law 107–57. October 21, 2001 // U.S. Congress. Available at: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ57/PLAW-107publ57.pdf> (accessed: 20.12.2016).

²⁶ Dangerous dealings. Changes to U.S. military assistance after September 11. Vol. 14. No. 1 (G). 2002 // Human Rights Watch. Available at: <https://www.hrw.org/reports/2002/usmil/> (accessed: 20.12.2016).

Тогда же руководство DSCA организовало специальную конференцию по проблемам сотрудничества в области безопасности, на которой обозначило 10 шагов, призванных облегчить процесс получения одобрения на запуск соответствующих программ²⁷.

Вместе с тем куда более заметное влияние на эволюцию подходов США к оказанию помощи в области безопасности в XXI в. оказали не сами теракты 11 сентября 2001 г., а сложности, с которыми пришлось столкнуться американскому правительству при осуществлении военных кампаний в Афганистане и Ираке. К американским военным достаточно быстро пришло осознание того, что эффективно вести борьбу с террористами и повстанческими группировками только силами самих ВС США невозможно, в том числе потому, что им неоставало знаний языковых и культурных особенностей стран дислокации. В этих условиях принципиально новое значение приобретала задача по обучению и оснащению вооруженных сил и сил безопасности в Афганистане, Ираке и других государствах, оказавшихся на передовой «глобальной войны с терроризмом».

Пентагон начал наращивать усилия в сфере предоставления помощи в области безопасности — зачастую в ущерб Госдепартаменту. К таким действиям Министерство обороны подталкивали три фактора. Во-первых, там были убеждены, что внешнеполитическое ведомство лишено необходимых кадровых и организационных возможностей по разработке эффективной программы укрепления потенциала стран-партнеров в области борьбы с терроризмом. Во-вторых, в Пентагоне считали, что сложившиеся в Госдепартаменте процедуры планирования и реализации программ помощи являются слишком долгими и недостаточно гибкими для оперативного реагирования на неожиданно возникающие угрозы. По некоторым оценкам, реализация программ, финансируемых по линии Госдепартамента, начиналась в среднем спустя три года после выделения соответствующих ассигнований Конгрессом [Calfree et al., 2011: 103]. Наконец, в-третьих, военные прекрасно отдавали себе отчет в том, что в условиях «глобальной войны с терроризмом» средств, выделяемых по линии программ FMF и IMET, даже гипотетически не хватило бы для удовлетворения многократно возросших потребностей по укреплению контртеррористического потенциала стран-партнеров²⁸.

²⁷ Weinberger Sh. DOD promises faster foreign military sales: Ally still doubtful // Aerospace Daily. 27.09.2001. Available at: <http://aviationweek.com/awin/dod-promises-faster-foreign-military-sales-ally-still-doubtful> (accessed: 20.12.2016).

²⁸ Serafino N. Security assistance reform: 'Section 1206' background and issues for Congress. CRS. Report RS22855. P. 127 // Federation of American Scientists. 08.12.2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RS22855.pdf> (accessed: 20.12.2016).

Выходом из сложившейся ситуации для Минобороны стал запуск комплекса новых программ помощи в области безопасности, финансируемых целиком или преимущественно из военного бюджета. Новое отношение к такого рода программам было зафиксировано и в директиве министра обороны от 24 октября 2008 г. № 5132.03, в которой отмечено: «Сотрудничество в сфере безопасности [*security cooperation*. — *В.Б.*], включая администрируемые Министерством обороны программы оказания помощи в области безопасности [*security assistance*. — *В.Б.*], является одновременно важным инструментом обеспечения национальной безопасности и внешней политики и неотъемлемой частью миссии Министерства обороны. Мероприятия в области сотрудничества в сфере безопасности должны планироваться, программироваться, финансироваться и реализовываться с той же степенью отдачи и эффективности, что и другие мероприятия Министерства обороны»²⁹.

Большинство новых программ американского военного ведомства включались в виде отдельных статей в ежегодные Законы об ассигнованиях на национальную оборону и предполагали реализацию в течение определенного срока (например, 5 лет), но во многих случаях продлевались, поскольку потребность в их осуществлении не исчезала. Поскольку даже краткое описание всех новых механизмов в рамках отдельно взятой статьи не представляется возможным, мы ограничимся указанием лишь наиболее важных программ — с точки зрения либо объемов финансирования, либо роли в военной и внешнеполитической стратегии США.

Значительная часть новых программ, учрежденных администрацией Дж. Буша-мл., была направлена на решение задач на двух ключевых фронтах «глобальной войны с терроризмом» — афганском и иракском. Так, уже в 2004 г. Законом о дополнительных ассигнованиях на оборону и восстановление Ирака и Афганистана на 2004 фин. г. было выделено дополнительное финансирование на обучение и оснащение вооруженных сил Ирака и Афганистана³⁰, а уже через год новый мандат Министерства обороны США распространился и на силы безопасности данных стран, в том числе полицию³¹.

²⁹ DoD Policy and Responsibilities Relating to Security Cooperation. DOD Directive 5132.03 // Homeland Security Digital Library. 24.10.2008. Available at: <https://www.hsdil.org/?abstract&did=233702> (accessed: 20.12.2016).

³⁰ Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004 (P.L. 108–106). Section 107 // U.S. Congress. Available at: <https://www.congress.gov/108/plaws/publ106/PLAW-108publ106.pdf> (accessed: 20.12.2016).

³¹ Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005 (P.L. 108–375). Section 1202 // U.S. Department of Defense. Available at: <http://www.dod.gov/dodgc/olc/docs/PL108-375.pdf> (accessed: 20.12.2016).

Законом о дополнительных ассигнованиях на оборону, ведение глобальной войны с терроризмом и оказание помощи в ликвидации цунами в Индийском океане на 2005 фин. г.³² были параллельно учреждены специальные Фонды финансирования сил безопасности Афганистана и Ирака (Afghanistan Security Forces Fund и Iraq Security Forces Fund) в размере 1,28 и 5,5 млрд долл. соответственно. Средства в эти фонды могли направляться Министерством обороны со счета «Материально-техническое обеспечение» (Operations and maintenance) с обязательным уведомлением Конгресса в 15-дневный срок и по согласованию с государственным секретарем.

Весьма значительные объемы ассигнований выделялись Конгрессом США и на программы в области безопасности, носившие глобальный характер. Одним из первых новых финансовых инструментов, учрежденных сразу после терактов 11 сентября 2001 г., стала Региональная программа стипендий Министерства обороны в области борьбы с терроризмом (Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program³³) объемом до 35 млн долл. в год. Изначально предполагалось обучать представителей стран-партнеров только невоенным методам борьбы с терроризмом, но уже через 2 года в программу обучения была включена и боевая подготовка.

Особо следует отметить Фонды поддержки коалиции (Coalition Support Funds — CSF), также известные как «Фонды статьи 1233». Речь идет о средствах из Фонда реагирования на чрезвычайные ситуации Министерства обороны (Defense Emergency Response Fund — DERF), которые могли использоваться для компенсации отдельным странам их расходов по оказанию логистической, военной или иной поддержки операциям, проводимым вооруженными силами США. Впервые ассигнования на указанные цели были предоставлены Конгрессом на основании Закона об ассигнованиях на национальную оборону на 2002 фин. г. Пакистану и Иордании, оказавшим Вашингтону поддержку в проведении операции «Несокрушимая свобода» в Афганистане. При этом Пентагон традиционно должен был уведомлять Конгресс по меньшей мере за 15 дней до выделения соответствующих средств. Уже в следующем году, на начальной

³² Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief, 2005 (P.L. 109–13) // U.S. Congress. Available at: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ13/PLAW-109publ13.pdf> (accessed: 20.12.2016).

³³ Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002 [P.L. 107–117]. Section 8125, as amended, 10 USC 2249 c. // U.S. Government Printing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ117/html/PLAW-107publ117.htm> (accessed: 20.12.2016).

стадии войны в Ираке, администрация Дж. Буша-мл. запросила право на использование средств DERF для компенсации расходов союзников по коалиции и получила разрешение от Конгресса³⁴. Последние существенные изменения в отношении CSF были произведены в 2006 г. — в соответствии с ними министр обороны отныне мог компенсировать расходы любым странам, оказывающим поддержку США в проведении военных операций в Ираке и Афганистане, а также предписание консультироваться с директором Административно-бюджетного управления и получать согласие главы Госдепартамента перед предоставлением соответствующих средств союзникам.

Объем финансирования «Фондов статьи 1233» в среднем составлял около 1 млрд долл. в год. При администрации Дж. Буша-мл. средства CSF шли на поддержку 27 стран³⁵, при этом около 80% приходилось на Пакистан, что в свою очередь составляло порядка 60% всей международной помощи этому государству³⁶. В общей сложности в период с 2001 по 2016 г. по линии CSF Пакистан получил от США около 14 млрд долл.³⁷, что составило приблизительно 20% всех военных расходов Исламабада за данный период. Преимущественно эти средства использовались для финансирования присутствия контингента численностью около 100 тыс. солдат в северо-западном Пакистане и в качестве платы за использование силами коалиции пакистанских аэродромов и портов³⁸.

В 2005 г. Конгресс предоставил Министерству обороны право оказывать финансовую поддержку вооруженным силам зарубежных стран, нерегулярным воинским формированиям, группам лиц или отдельным лицам, содействующим силам специального назначения США в проведении контртеррористических операций

³⁴ Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act of 2003 (P.L. 108–11) // U.S. Congress. Available at: <https://www.congress.gov/108/plaws/publ11/PLAW-108publ11.pdf> (accessed: 20.12.2016).

³⁵ Combating terrorism: Increased oversight and accountability needed over Pakistan reimbursement claims for coalition support funds // Government Accountability Office. GAO-08-806. 24.06.2008. Available at: <http://www.gao.gov/products/GAO-08-806> (accessed: 20.12.2016).

³⁶ Ibrahim A. U.S. aid to Pakistan—U.S. taxpayers have funded Pakistani corruption. Discussion Paper, 2009-06 // Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. 2009. P. 8. Available at: http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Final_DP_2009_06_08092009.pdf (accessed: 20.12.2016).

³⁷ Direct Overt U.S. Aid Appropriations for and Military Reimbursements to Pakistan, FY2002-FY2017. CRS // Federation of American Scientists. 24.02.2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/pakaid.pdf> (accessed: 20.12.2016).

³⁸ Kronstadt K.A. Pakistan-U.S. Relations: Issues for the 114th Congress. CRS. Report R44034 // Federation of American Scientists. 14.05.2015. P. 14. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44034.pdf> (accessed: 20.12.2016).

(«Фонды статьи 1208»). Информация о данной программе пока остается засекреченной.

Тогда же Пентагоном было выдвинуто предложение об учреждении отдельной бюджетной строки для «Глобальной программы обучения и оснащения» («Global Train and Equip» — GTE), призванной расширить возможности Вашингтона по обучению и оснащению вооруженных сил и сил безопасности зарубежных стран. Несмотря на определенное сопротивление некоторых управлений как в Министерстве обороны, так и в Госдепартаменте, данное предложение получило поддержку глав обоих ведомств — Д. Рамсфелда и К. Райс, а также командующих региональными командованиями ВС США³⁹ и нашло одобрение в Конгрессе. В Закон об ассигнованиях на национальную оборону на 2006 фин. г. была включена статья 1206, учреждавшая соответствующую пилотную программу в качестве временной, чрезвычайной меры.

По закону «Фонды статьи 1206» могли расходоваться на две основные цели: 1) оказание помощи вооруженным силам и службам безопасности зарубежных стран в проведении контртеррористических операций; 2) расширение возможностей ВС зарубежных стран по участию в военных кампаниях и операциях по стабилизации обстановки, проводимых США. Важно отметить, что если раньше обучением и оснащением вооруженных сил за рубежом занимались в основном силы специальных операций, то теперь к этому процессу были подключены и силы общего назначения.

Предполагалось, что программа будет функционировать по принципу «двойного ключа»: министр обороны и госсекретарь должны были совместно определять ее цели и координировать процесс ее реализации, при этом инициатива в выделении средств тем или иным странам могла исходить как от региональных командований ВС США, так и от дипломатических представительств. Как показала практика, военные пользовались новым механизмом куда активнее, чем чиновники Госдепартамента.

Начиная с проекта военного бюджета на 2010 фин. г. в обоснования этого документа перед Конгрессом стала включаться фраза о том, что командующие региональными командованиями ВС США считают «Фонды статьи 1206» «самым важным инструментом, имеющимся в распоряжении Министерства обороны, для формирования благоприятных условий [*shaping*. — В.Б.] и противодействия тер-

³⁹ Serafino N. Security assistance reform: 'Section 1206' background and issues for Congress. CRS. Report RS22855. P. 3 // Federation of American Scientists. 08.12.2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RS22855.pdf> (accessed: 20.12.2016).

роризму»⁴⁰. Заместитель министра обороны по политическим вопросам Мишель Флурной в июне 2010 г. дала следующую оценку новому инструменту: «Почти 5 лет назад Министерство обороны получило право заниматься обучением и оснащением вооруженных сил в странах, испытывающих острые потребности в области безопасности. Это расширение мандата и объемов финансирования принесло большую пользу, поскольку обеспечило столь нужную гибкость устаревшей и неповоротливой системе»⁴¹. Программа ГТЕ неоднократно проходила и официальные аудиторские проверки. В 2009 г. их проводили совместно генеральные инспекторы Минобороны и Госдепартамента, а в 2010 г. — Счетная палата США⁴². В обоих отчетах программе была дана весьма высокая оценка.

Действие ГТЕ регулярно продлевалось вплоть до 2017 фин. г. В 2006–2009 фин. гг. почти весь объем ассигнований по программе шел на цели борьбы с терроризмом. США поставляли странам-партнерам мелкое стрелковое оружие, приборы ночного видения, бинокли, обмундирование, системы радиосвязи и наблюдения, машины скорой помощи, грузовики, патрульные катера, вертолеты. С 2010 фин. г. значительная часть средств стала использоваться для укрепления потенциала вооруженных сил стран-партнеров, которые поддерживают военные операции и операции по стабилизации обстановки, осуществляемые американцами, или принимают в них участие.

Объемы финансирования программы были ограничены 350 млн долл. в год, из которых не более 100 млн долл. могло быть потрачено на укрепление миротворческого потенциала вооруженных сил зарубежных стран. В общей сложности в 2006–2014 фин. гг. из «Фондов статьи 1206» было выделено 2,2 млрд долл. Эти средства были израсходованы на реализацию более 40 страновых программ, нескольких региональных инициатив, а также на программу повышения осведомленности в области защиты прав человека, имевшую глобальный охват. Крупнейшим бенефициаром по линии ГТЕ стал

⁴⁰ U.S. Department of Defense. Fiscal Year 2010 Budget Request. Summary Justification. May 2009. P. 1–13 // U.S. Department of Defense. Available at: http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2010/fy2010_SJ.pdf (accessed: 20.12.2016).

⁴¹ Under Secretary of Defense for Policy speech at the Center for a New American Strategy Conference as delivered by Undersecretary of Defense for Policy Michele Flournoy, Center for a New American Strategy, Thursday, June 10, 2010 // U.S. Department of Defense. Available at: <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1485> (accessed: 20.12.2016).

⁴² DOD and state need to improve sustainment planning and monitoring and evaluation for Section 1206 and 1207 Assistance Programs GAO-10-431 // Government Accountability Office. 15.04.2010. Available at: <http://www.gao.gov/assets/310/303180.pdf> (accessed: 20.12.2016).

Йемен, получивший около 400 млн долл. Значительные объемы помощи в 2007–2012 гг. были предоставлены также Ливану, Пакистану и Филиппинам. В последние годы существенно увеличились размеры выделяемых средств африканским странам: Кения, Мавритания, Нигер, Уганда, Бурунди стали одними из основных реципиентов программы ГТЕ. Помощь предоставлялась в целях повышения потенциала данных стран в борьбе с крупнейшими террористическими организациями и повстанческими группировками — «Аль-Каидой», «Аш-Шабаб» и «Армией сопротивления Господа», а также для подготовки вооруженных сил этих государств к участию в миротворческой миссии Африканского союза в Сомали (African Union Mission in Somalia)⁴³.

В 2014 г. программа ГТЕ утратила временный характер и была кодифицирована в качестве отдельной статьи (№ 1282) в 10-м разделе Свода законов США⁴⁴. С 2015 г. на реализацию ГТЕ также выделяется 350 млн долл. в год, но допускается возможность и дополнительных ассигнований, что отражает высокую степень удовлетворенности конгрессменов результатами программы.

Менее крупной (по объемам финансирования), но не менее значимой стала программа под условным названием «Фонды статьи 1207». В течение многих лет администрация Дж. Буша-мл. стремилась создать под управлением Госдепартамента специальный фонд, который бы облегчил быстрое реагирование на кризисы и возникновение непредвиденных угроз. Министр обороны Д. Рамсфелд и госсекретарь К. Райс требовали выделить отдельное финансирование на проекты Бюро координатора по вопросам восстановления и стабилизации (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization — S/CRS), созданного в 2004 г. Конгресс не хотел выделять дополнительное финансирование на указанные цели Госдепартаменту (на 2006 фин. г. внешнеполитическое ведомство запрашивало 200 млн долл.), и казалось, что необходимые средства легче было «извлечь» из ассигнований на оборону. Избранная тактика себя полностью оправдала — Конгресс в итоге в 2005 г. уполномочил Минобороны «перебросить» 100 млн своих средств в год на счет Госдепартамента.

Новая программа сроком на 5 лет получила название «Фонды статьи 1207» — по номеру статьи Закона об ассигнованиях на на-

⁴³ Serafino N. Security assistance reform: 'Section 1206' background and issues for Congress. CRS. Report RS22855. P. 3 // Federation of American Scientists. 08.12.2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RS22855.pdf> (accessed: 20.12.2016).

⁴⁴ Levin C., Howard P. 'Buck' McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113–291 — Dec. 19, 2014) // U.S. Congress. Available at: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ291/PLAW-113publ291.pdf> (accessed: 20.12.2016).

циональную оборону на 2006 фин. г.⁴⁵ Средства по ней должны были выделяться в полном соответствии со всеми ограничениями, предусмотренными Законом о внешней помощи 1961 г., Законом о помощи зарубежным странам в области безопасности и контроле над экспортом вооружений 1976 г. и сопутствующими нормативными актами. Министр обороны должен был совместно с госсекретарем уведомить соответствующие комитеты Конгресса (по делам вооруженных сил, международным отношениям и бюджету), при этом средства по данной статье не могли использоваться для осуществления прямых перечислений в бюджеты государств-партнеров⁴⁶.

В общей сложности за 5 лет по данной программе было ассигновано около 445 млн долл. на двусторонние и многосторонние проекты в 23 и 5 странах соответственно⁴⁷. Полная информация об объемах финансирования и бенефициарах программы представлена в таблице.

**Объемы финансирования и страны-бенефициары программы
«Фонды статьи 1207» в 2006–2010 фин. г.**

Финансовый год	Объем финансирования (млн долл.)	Страны-бенефициары
2006	10	Ливан
2007	99,7	Гаити, Йемен, Колумбия, Непал, Сомали, региональные программы в Юго-Восточной Азии и Транссахарской зоне
2008	100	Афганистан, Грузия (50 млн), Демократическая Республика Конго, Колумбия, Ливан, Таджикистан, Шри-Ланка
2009	143,3	Бангладеш, Грузия (50 млн), Демократическая Республика Конго, Кения, Колумбия, Ливан, Марокко, Панама, Парагвай, Уганда, Филиппины, Шри-Ланка
2010	92,2	Восточный Тимор, Гватемала, Демократическая Республика Конго, Йемен, Кыргызстан, Либерия, Сомали, Эквадор
ИТОГО:	445	23 страны

⁴⁵ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006 (P.L. 109–163 — Jan. 6, 2006) // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ163/html/PLAW-109publ163.htm> (accessed: 20.12.2016).

⁴⁶ Serafino N. Department of Defense ‘Section 1207’ security and stabilization assistance: Background and Congressional concerns FY2006-FY2010. CRS. Report RS22871. P. 1 // Security Assistance Monitor. 03.03.2011. Available at: http://securityassistance.org/sites/default/files/CRS_1207.pdf (accessed: 20.12.2016).

⁴⁷ Ibid. Summary.

Когда в 2010 г. срок действия программы истек, Конгресс учредил новую структуру — Фонд реагирования на комплексные кризисные ситуации (Complex Crises Fund) под управлением Агентства США по международному развитию (U.S. Agency for International Development — USAID) с несколько меньшим объемом финансирования (50 млн долл. на 2011 фин. г. и 40 млн на 2012 фин. г.).

Таким образом, к концу правления администрации Дж. Буш-мл. тенденция к перераспределению ролей в системе управления программами помощи в области безопасности между Госдепартаментом и Министерством обороны, наметившаяся за несколько десятилетий до терактов 11 сентября 2001 г., стала еще более отчетливой. Данная тенденция на фоне превращения Пентагона в значимого игрока в сфере предоставления гуманитарной помощи и помощи развитию выглядела весьма тревожно и воспринималась значительным числом экспертов в качестве индикатора губительной «милитаризации внешней политики». В этой связи довольно большие надежды возлагались специалистами на демократическую администрацию Б. Обамы, которая, как считали многие, должна была положить конец этому процессу⁴⁸. Во второй части статьи будет показано, что эти надежды в значительной степени оказались необоснованными.

(Окончание статьи читайте в следующем номере)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартнев В.И. Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 184–218.
2. Дьякова Н.А. Военная политика США в отношении Украины и Грузии (2004–2010 гг.) // США и Канада: экономика, политика, культура. 2010. № 10. С. 90–107.
3. Кобышев В.Н. Военно-техническое сотрудничество США со странами Закавказья (2009–2012 гг.) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 28. С. 53–62.
4. Пономарев Н.В. Механизмы военного сотрудничества во внешней политике США // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 28. С. 95–105.
5. Пономарев Н.В. Многосторонние и непрямые механизмы военного сотрудничества в политике США // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 29. С. 88–94.
6. Самуйлов С.М. Пентагон и «строительство государства» // США и Канада: экономика, политика, культура. 2010. № 10. С. 21–38.

⁴⁸ Подробнее об этом см.: [Бартнев, 2011: 209–212].

7. Старчак М.В. Соперничество России с США в сфере военного сотрудничества с Кыргызстаном и прогноз на будущее // Ежегодник Института международных исследований МГИМО (У) МИД РФ. 2014. № 1. С. 40–52.
8. Старчак М.В. США vs Россия в сотрудничестве с Таджикистаном в военно-политической сфере // Центральная Азия и Кавказ. 2009. № 3. С. 20–35.
9. Сушенцов А.А. Малые войны США. Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х годах / Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2014.
10. Шакиров А.Р. Проблемы эффективности официальной зарубежной помощи США // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 4. С. 100–109.
11. Шакиров А.Р. США: официальная помощь развитию // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 3. С. 43–51.
12. Calfee Sh., Lee J., Crandall P. et al. Enhancing interagency cooperation // Joint Force Quarterly. 2011. Vol. 61. No. 2. P. 102–107.
13. Clarke D.L., Woehrel S. Reforming United States security assistance // American University Journal of International Law and Policy. 1991. Vol. 62. P. 217–249.
14. Gates R.M. Helping others defend themselves: The future of U.S. security assistance // Foreign Affairs. 2010. Vol. 89. No. 3. P. 2–6.
15. Goldenberg I., Friend A.H., Tankel S., Heras N.A. Remodeling partner capacity: Maximizing the effectiveness of U.S. counterterrorism security assistance. Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2016.
16. Griffiths R.J. U.S. security cooperation with Africa: Political and policy challenges. New York: Routledge, 2016.
17. Jackson R. Untangling the web: A blueprint for reforming American security sector assistance. Washington, D.C.: Open Society Foundations, 2017. Available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/untangling-web-blueprint-reforming-american-security-sector-assistance> (accessed: 19.12.2016).
18. Jones S.G. Securing tyrants or fostering reform? U.S. internal security assistance to repressive and transitioning regimes. Santa Monica: RAND Corporation, 2006.
19. Karlin M.E. Training and equipping is not transforming: An assessment of U.S. programs to build partner militaries. Johns Hopkins University Doctoral Dissertation. Baltimore, 2012.
20. Kelly T.K., Bensahel N., Olikier O. Security force assistance in Afghanistan: Identifying lessons for future efforts. Santa Monica: RAND Corporation, 2011.
21. Marquis J. Developing an assessment, monitoring, and evaluation framework for U.S. Department of Defense security cooperation. Santa Monica: RAND Corporation, 2016. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1611.html (accessed: 20.12.2016).
22. McNerney M. Department of Defense and security cooperation: Improving prioritization, authorities, and evaluations. Santa Monica: RAND Cor-

poration, 2016. Available at: <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT454.html> (accessed: 20.12.2016).

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

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

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

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

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

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

29. Morrison J.S., Hicks K., Patrick S. et al. Integrating 21st century development and security assistance: Final report of the Task Force on Nontraditional Security Assistance, Center for Strategic and International Studies. Washington, D.C.: CSIS Press, Center for Strategic and International Studies, 2008.

30. Mott W.H. United States military assistance: An empirical perspective. Westport: Greenwood Press, 2002.

31. Nachbar Th.B. The U.S. military's role in rule of law development: From intervention to security assistance // Promoting the rule of law: A practitioner's guide to key issues and developments / Ed. by L. Mooney, R. Goldstone. Chicago: American Bar Association, 2013. P. 143–160.

32. Okpotor F. The political economy of US security assistance to Africa: A research agenda // African Conflict and Peacebuilding Review. 2016. Vol. 6. No. 1. P. 89–104.

33. Pach C.J. Arming the free world: The origins of the United States military assistance program, 1945–1950. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.

34. Passman C. International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976 // Maryland Journal of International Law. 1977. Vol. 2. No. 2. P. 169–177.

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

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

37. Poe S.C. Human rights and the allocation of U.S. military assistance // Journal of Peace Research. 1991. Vol. 28. No. 2. P. 205–216.

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

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

40. Rosenau W. US internal security assistance to South Vietnam: Insurgency, subversion, and public order. London: Routledge, 2012.

41. Security Cooperation Programs Fiscal Year 2016 // Defense Institute for Security Assistance Management (DISAM). Revision 16.0. 2016. Available at: http://www.disam.dsca.mil/documents/pubs/security_cooperation_programs_160127.pdf (accessed: 20.12.2016).

42. Serafino N.M. Foreign assistance in camouflage: Measuring the military security cooperation role // Mission creep: The militarization of US foreign policy? / Ed. by A. Gordon, S.K. Murray. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2014.

43. Starr D. The Leahy laws: Alignment of human rights with foreign security assistance. New York: Nova Publishers, 2014.

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

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

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

V.I. Bartenev

U.S. SECURITY ASSISTANCE PROGRAMS: PAST, PRESENT, FUTURE (PART I)

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

The United States' foreign and defense policies of the last decades saw a remarkable proliferation of international security assistance programs, mainly aimed at training and equipping foreign countries' military and security forces. Determined by a range of political, economic and military developments following the terrorist attacks of 9/11 and the beginning of the Global War on

Terror, this trend was accompanied by a profound structural transformation of aid management system in this sphere. The driving force behind this transformation was the U.S. Department of Defense which launched a myriad of new security assistance programs, often non-transparent and non-compliant with all legal requirements. As a result, the U.S. security assistance program portfolio became a true 'patchwork'. In 2016 the U.S. Congress decided to put the system in order and relaunch it. This paper examines the logic of evolution of the U.S. security assistance programs in the XXI century and depicts 'a patchwork' with the help of a wide spectrum of documentary sources. The paper is divided into two large parts. The first part tracks a process of formation and evolution of the U.S. security assistance programs up to the Obama administration and identifies the key stages in the development of this system since the beginning of the Cold War to the 9/11, as well as major changes which occurred under the George W. Bush administration.

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

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

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2011. Vliyaniye sobytiy 11 sentyabrya 2001 g. na politiku SShA v sfere sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [The impact of the 9/11 on the U.S. international development policy]. *Moscow University Journal of World Politics*, no. 3, pp. 184–218. (In Russ.)
2. D'yakova N.A. 2010. Voennaya politika SShA v otnoshenii Ukrainy i Gruzii (2004–2010 gg.) [Analysis of U.S. military policy in Georgia and Ukraine]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*, no. 10, pp. 90–107. (In Russ.)
3. Konyshhev V.N. 2013. Voенно-tekhnicheskoe sotrudnichestvo SShA so stranami Zakavkaz'ya (2009–2012 gg.) [U.S. military and technical cooperation with Transcaucasian countries (2009–2012)]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, no. 28, pp. 53–62. (In Russ.)
4. Ponomarev N.V. 2012. Mekhanizmy voennogo sotrudnichestva vo vneshnei politike SShA [Machinery of U.S. international military cooperation]. *Mezhdunarodnye protsessy*, vol. 10, no. 28, pp. 95–105. (In Russ.)
5. Ponomarev N.V. 2012. Mnogostoronnie i nepryamyе mekhanizmy voennogo sotrudnichestva v politike SShA [Multilateral and indirect forms of military cooperation in U.S. foreign policies]. *Mezhdunarodnye protsessy*, vol. 10, no. 29, pp. 88–94. (In Russ.)

6. Samuilov S.M. 2010. Pentagon i 'stroitel'stvo gosudarstva' [Pentagon and nation building concept]. SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura, no. 10, pp. 21–38. (In Russ.)

7. Starchak M.V. 2014. Sopernichestvo Rossii s SShA v sfere voennogo sotrudnichestva s Kyrgyzstanom i prognoz na budushchee [The rivalry between Russia and the U.S. in the sphere of military cooperation with Kyrgyzstan and forecast for the future]. *Ezhegodnik Instituta mezhdunarodnykh issledovaniy MGIMO*, no. 1, pp. 40–52. (In Russ.)

8. Starchak M.V. 2009. SShA vs Rossiya v sotrudnichestve s Tadjikistanom v voenno-politicheskoi sfere [The U.S. vs Russia in military-political cooperation with Tajikistan]. *Tsentral'naya Aziya i Kavkaz*, no. 3, pp. 20–35. (In Russ.)

9. Sushentsov A.A. 2014. *Malye voiny SShA. Politicheskaya strategiya SShA v konfliktakh v Afganistane i Irake v 2000–2010-kh godakh* [U.S. small wars: U.S. political strategy in Afghanistan and Iraq, 2000–2010]. Moscow, Aspekt Press Publ. (In Russ.)

10. Shakirov A.R. 2011. Problemy effektivnosti ofitsial'noi zarubezhnoi pomoshchi SShA [The issues of efficiency of official foreign assistance in the USA]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, no. 4, pp. 100–109. (In Russ.)

11. Shakirov A.R. 2012. SShA: ofitsial'naya pomoshch' razvitiyu [The United States: The official development assistance]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 3, pp. 43–51. (In Russ.)

12. Calfee Sh., Lee J., Crandall P. et al. 2011. Enhancing interagency cooperation. *Joint Force Quarterly*, vol. 61, no. 2, pp. 102–107.

13. Clarke D.L., Woehrel S. 1991. Reforming United States security assistance. *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 62, pp. 217–249.

14. Gates R.M. 2010. Helping others defend themselves: The future of U.S. security assistance. *Foreign Affairs*, vol. 89, no. 3, pp. 2–6.

15. Goldenberg I., Friend A.H., Tankel S., Heras N.A. 2016. Remodeling partner capacity: Maximizing the effectiveness of U.S. counterterrorism security assistance. Washington, D.C., Center for a New American Security.

16. Griffiths R.J. 2016. *U.S. security cooperation with Africa: Political and policy challenges*. New York, Routledge.

17. Jackson R. 2017. *Untangling the web: A blueprint for reforming American security sector assistance*. Washington, D.C.: Open Society Foundations. Available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/untangling-web-blueprint-reforming-american-security-sector-assistance> (accessed: 19.12.2016).

18. Jones S.G. 2006. Securing tyrants or fostering reform? U.S. internal security assistance to repressive and transitioning regimes. Santa Monica, RAND Corporation.

19. Karlin M.E. 2012. *Training and equipping is not transforming: An assessment of U.S. programs to build partner militaries*. Johns Hopkins University Doctoral Dissertation. Baltimore.

20. Kelly T.K., Bensahel N., Olikier O. 2011. Security force assistance in Afghanistan: Identifying lessons for future efforts. Santa Monica, RAND Corporation.

21. Marquis J. 2016. *Developing an assessment, monitoring, and evaluation framework for U.S. Department of Defense security cooperation*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1611.html (accessed: 20.12.2016).
22. McNerney M. 2016. *Department of Defense and security cooperation: Improving prioritization, authorities, and evaluations*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT454.html> (accessed: 20.12.2016).
23. McNerney M., Johnson S., Pezardet. S. et al. 2016. *Defense institution building in Africa: An assessment*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1232.html (accessed: 20.12.2016).
24. McNerney M., O'Mahony A., Szayna T.S. et al. 2014. *Assessing security cooperation as a preventive tool*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR350.html (accessed: 20.12.2016).
25. Adams G., Murray Sh. (eds.). 2014. *Mission creep: The militarization of U.S. foreign policy?* Washington, D.C., Georgetown University Press.
26. Moroney J.D.P. 2007. *Building partner capabilities for coalition operations*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG635/> (accessed: 20.02.2016).
27. Moroney J.D.P., Marquis J.P., Thurston C.Q., Treverton G.F. 2009. *A framework to assess programs for building partnerships*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG863.pdf (accessed: 20.12.2016).
28. Moroney J.D.P., Thaler D.E., Hogler J. 2013. *Review of security cooperation mechanisms combatant commands utilize to build partner capacity*. Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR413.html (accessed: 20.12.2016).
29. Morrison J.S., Hicks K., Patrick S. et al. 2008. *Integrating 21st century development and security assistance: Final report of the Task Force on Nontraditional Security Assistance*, Center for Strategic and International Studies. Washington, CSIS Press, Center for Strategic and International Studies.
30. Mott W.H. 2002. *United States military assistance: An empirical perspective*. Westport, Greenwood Press.
31. Nachbar Th.B. 2013. The U.S. military's role in rule of law development: From intervention to security assistance. In Mooney L., Goldstone R. *Promoting the rule of law: A practitioner's guide to key issues and developments*. Chicago, American Bar Association, pp. 143–160.
32. Okpotor F. 2016. The political economy of US security assistance to Africa: A research agenda. *African Conflict and Peacebuilding Review*, vol. 6, no. 1, pp. 89–104.
33. Pach C.J. 1991. *Arming the free world: The origins of the United States military assistance program, 1945–1950*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
34. Passman C. 1977. International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976. *Maryland Journal of International Law*, vol. 2, no. 2, pp. 169–177.

35. Paul Ch., Clarke C.P., Grill B. et al. 2013. *What works best when building partner capacity and under what circumstances?* Santa Monica, RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1253z1.html> (accessed: 20.12.2016).
36. Paul Ch., Gordon B.J., Moroney J.D.P. et al. 2015. *A building partner capacity assessment framework: Tracking inputs, outputs, outcomes, disrupters, and workarounds.* Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR935.html (accessed: 20.12.2016).
37. Poe S.C. 1991. Human rights and the allocation of U.S. military assistance. *Journal of Peace Research*, vol. 28, no. 2, pp. 205–216.
38. Rand D.H., Tinkel S. 2015. *Security cooperation and assistance: Rethinking the return on investment.* Washington, D.C., Center for a New American Security. Available at: http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Report_Security%20Cooperation_FINAL.pdf (accessed: 20.12.2016).
39. Reveron D.S. 2016. *Exporting security: International engagement, security cooperation, and the changing face of the US military.* Washington, D.C., Georgetown University Press.
40. Rosenau W. 2012. *US internal security assistance to South Vietnam: Insurgency, subversion, and public order.* London, Routledge.
41. *Security Cooperation Programs Fiscal Year 2016.* Defense Institute for Security Assistance Management (DISAM). Revision 16.0. 2016. Available at: http://www.disam.dsca.mil/documents/pubs/security_cooperation_programs_160127.pdf (accessed: 20.12.2016).
42. Serafino N.M. 2014. Foreign assistance in camouflage: Measuring the military security cooperation role. In Gordon A., Murray S.K. (eds.). *Mission creep: The militarization of US foreign policy?* Washington, D.C., Georgetown University Press.
43. Starr D. 2014. *The Leahy laws: Alignment of human rights with foreign security assistance.* New York, Nova Publishers.
44. Thaler D., McNerney M., Grill B. et al. 2016. *From patchwork to framework: A review of title 10 authorities for security cooperation.* Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1438.html (accessed: 20.12.2016).
45. *U.S. security cooperation review.* 2016. Neptune. Available at: <http://neptuneasc.com/site/wp-content/uploads/2015/05/Neptune-Whole-of-Government-U.S.-Security-Cooperation-Review-20160208.pdf> (accessed: 20.12.2016).
46. Watts S. 2015. *Identifying and mitigating risks in security sector assistance for Africa's fragile states.* Santa Monica, RAND Corporation. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR808.html (accessed: 20.12.2016).