

УЧАСТИЕ USAID В РОССИЙСКИХ РЕФОРМАХ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ (ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 1990-х гг.)

С.Ю. Шенин (Саратов)

Экономическая помощь стала одним из важнейших инструментов американской внешней политики после Второй мировой войны. Хотя общественное мнение в США в основном негативно воспринимало перекачку денег американских налогоплательщиков в «черную дыру» «бессмысленной благотворительности», законодатели на протяжении последних без малого семидесяти лет ежегодно зачисляли на счета администрации миллиарды долларов, предназначенных для помощи другим странам. Всего за послевоенный период США потратили на эти цели около двух триллионов долларов.

В период Холодной войны главным аргументом при предоставлении помощи являлась необходимость остановить распространение коммунизма. Однако и в 1990-е гг., несмотря на безусловное мировое лидерство США, проблема внешней помощи не стала менее актуальной. Американские политики всех направлений в момент жестких сокращений бюджета помощи очень опасались ослабления этого инструмента, поскольку полагали, что надо сохранять способность «реагировать на события в мире не только посылкой войск» [7, р. 21]. Многие понимали, что тратя все меньше на помощь и отдавая инициативу в вопросе развития мировой экономической инфраструктуры конкурентам, Америка рискует получить в итоге очень сомнительные функции в мировом разделении труда, а именно мирового жандарма. «В то время, как Европа и Япония сохраняют рычаги превентивной дипломатии и “мягкого влияния”, Америка будет способна действовать только при помощи отправки вооруженных сил. Это то, чего мы добиваемся?» – возмущался госсекретарь У. Кристофер в ответ на попытки консерваторов в Конгрессе сократить помощь под предлогом борьбы с бюджетным дефицитом [6, р. 1].

Хотя в начале 1990-х гг. сторонники сохранения помощи в Вашингтоне преобладали, практически все они понимали, что ее концептуальные основы должны быть изменены. Так, один из самых влиятельных конгрессменов-демократов Л. Гамильтон подчеркивал: «Как в законодательной, так и исполнительной ветвях власти зреет консенсус, что программа внешней помощи нуждается в фундаментальной реформе... Мы просто пытаемся решать задачи, которые противоречат друг другу» [8, р. 1]. Одна из комиссий Дж. Буша-старшего, изучив этот вопрос, пришла к заключению, что «роль внешней помощи в американской внешней политике должна определенно измениться, чтобы отвечать таким новым условиям, как конец холодной войны, усиление экономической конкуренции в Азии и Европе, рост важности для США широкого ряда транснациональных проблем...» [8, р. 1].

Как известно, выиграв президентские выборы в 1992 г., демократ Б. Клинтон всерьез озаботился вопросом распространения рыночных и

демократических устоев в глобальном масштабе. Важнейшим инструментом реализации этой политики оставалась экономическая помощь. Управляло процессом предоставления помощи Агентство международного развития (United States Agency for International Development – USAID), созданное еще Дж. Кеннеди в 1961 г. для борьбы с распространением коммунизма. Агентство не только составляло долгосрочные программы развития целых стран и распределяло значительные объемы финансовой и технической помощи, но и координировало процесс предоставления помощи другими правительственными агентствами и департаментами.

В 1993 г. Б. Клинтон хотел ликвидировать USAID, поскольку оно жестко критиковалось за организационную неэффективность, но больше всего за ориентацию на старые рецепты времен Холодной войны, а именно на достижение экономического развития с использованием универсальных методик без учета культурных различий. В начале 1990-х гг. агентство не подавало признаков способности реформироваться под новые цели и задачи внешней политики. Тем не менее, поразмыслив, президент согласился все же сохранить агентство, но только в том случае, если оно будет фундаментально модернизировано.

В условиях полной смены ориентиров внешней политики и жестких требований со стороны общественного мнения ликвидировать внешнюю помощь как «реликт Холодной войны», демократам было необходимо найти оправдание ее существованию, приспособить под новые глобальные реалии, сформулировать новые цели и задачи. Основной чертой «новой эры помощи», которую провозгласил президент, стало решительное смещение акцента с поддержки отдельных стран и финансирования национальных программ на решение глобальных проблем.

Главными из этих проблем назывались, во-первых, так называемое «устойчивое развитие» через стимулирование экономического роста, ограничение рождаемости и защиту окружающей среды; во-вторых, продвижение демократии (помощь предоставлялась только странам, где шел демократический «откат»); в-третьих, поддержание мира через развитие региональных союзов и стимулирование отказа от ОМУ. Новый подход позволял гибко перемещать фонды по всему миру в зависимости от того, где в данный момент находилось «слабое звено» глобальной проблемы.

Для перестройки USAID под новые приоритеты Клинтон назначил его администратором Брайна Этвуда, очень талантливого организатора и политика, работавшего ранее на должности заместителя госсекретаря по менеджменту (кстати, это назначение произошло вопреки желанию государственного секретаря У. Кристофера, который хотел видеть на посту руководителя USAID конгрессмена М. Макхью [3, p. 1]).

Следующим шагом реформы политики помощи стала концентрация контроля над ней в руках госсекретаря: теперь все правительственные независимые агентства и департаменты, через которые предоставлялась внешняя помощь (USAID, Экспортно-импортный банк, Корпорация зарубежных частных инвестиций, департамент сельского хозяйства и т. д.),

должны были согласовывать свои программы на предмет их соответствия указанным глобальным целям. То же самое обязаны были делать некоммерческие организации (НКО), университеты и прочие структуры, добровольно работавшие в сфере международных отношений. Указанный шаг, хотя и был логичным, тем не менее, стал источником серьезных проблем для развития программы внешней помощи, поскольку традиционно роль координатора играло USAID, а не госдепартамент.

Особенно болезненной для агентства стала ситуация в России. «Закон о поддержке СВОБОДЫ» (FREEDOM Support Act – FSA), который был принят Конгрессом в 1992 г. и который регламентировал характер и формы предоставления помощи республикам бывшего СССР, предусматривал пост координатора, ответственного за разработку общей программы помощи, ее целей, задач, методологии и т.д. Только после того, как программа была сформулирована, вся ответственность за ее реализацию переходила к USAID.

Агентство, в свою очередь, должно было играть роль «уполномоченного банка», через который координатор должен был распределять деньги на развитие стран СНГ. Кроме того, USAID обязано было принимать и оценивать все проекты, которые приходили от других правительственных и неправительственных агентств, после чего рекомендовать координатору лучшие из них. Кроме того, агентство должно было отслеживать движение и подотчетность денежных средств, передаваемых другим агентствам. Все эти полномочия делали USAID достаточно влиятельным, чтобы «оно могло затормозить работу офиса координатора, если было не согласно с офисом координатора» [11, р. 20].

Соответственно, между координатором, которым стал бывший посол в Польше Т. Симонс, и USAID сразу же стала возникать напряженность, поскольку агентство часто пыталось подменить координатора и брать на себя его функции [11, р. 31 – 45]. Самым острым и принципиальным противоречием явился вопрос о том, кто должен реализовывать проекты помощи на местах.

Так, Т. Симонс считал, что программа помощи должна носить кратковременный характер, и поэтому не было смысла создавать новые организационные структуры. Проекты должны были реализовываться уже существовавшими и имевшими опыт в предоставлении помощи специализированными правительственными департаментами и агентствами: департаментом сельского хозяйства – в аграрной сфере, министерством юстиции – в области разработки законов, казначейством – при создании национальных финансовых систем и т.д.

Однако USAID было с этим несогласно. Явочным порядком оно пыталось перевести проекты в долгосрочное русло и нанимать для их реализации НКО. Последние также специализировались по соответствующим типам помощи и, как правило, уже имели опыт работы в других странах. Эти неправительственные организации напрямую зависели от благосклонности USAID и не могли быть его конкурентами. Используя НКО, агентство пыталось глубже интегрировать себя в экономические

проекты в СНГ, чтобы гарантировать свое участие и долгосрочную «нужность».

Настойчивые попытки USAID проводить свою линию вылились в многочисленные протесты координатора, который подчеркивал, что такая политика агентства противоречила целям «Закона о поддержке СВОБОДЫ» в целом, ибо НКО пытались на местах заложить фундамент проектов таким образом, чтобы они дали результат очень нескоро и «кормили» их очень долго. Кроме того, НКО действовали «неавторитетно», поскольку за ними не стояло правительство США, а в некоторых областях – слишком прямолинейно, например, в сфере демократизации, куда их пускать было просто нельзя.

Поскольку USAID игнорировало эти протесты, то координатор стал принимать жесткие меры по контролю за НКО, которые включали в себя частые визиты инспекторов, активную «бомбардировку» инструкциями и циркулярами и даже лишение дополнительного финансирования. Все это, в свою очередь, вызывало негодование USAID, которое в отместку стало реже одобрять проекты правительственных агентств или саботировать их финансирование. Так, на протяжении пяти месяцев (с октября 1993 г. по февраль 1994 г.) USAID отказывалось выделять 10,8 млн. долл. американскому казначейству для обеспечения работы экспертов по созданию центральных финансовых органов в России. Кроме того, USAID на протяжении года не выделяло деньги Агентству по защите окружающей среды, поскольку, якобы, не могло найти специалистов для оценки проектов этого агентства. То же самое произошло с Управлением по надзору за продуктами и медикаментами, когда USAID задержало на 6 месяцев финансирование проекта поставки американских лекарств на российский рынок и вообще «обращалось с ним хуже, чем с подрядчиком» [11, р. 31 – 43].

Активная ставка USAID на использование в России НКО вызвала шквал критики не только со стороны офиса координатора. Как указывали многочисленные оппоненты, отличительной чертой такого подхода является его расточительность, ибо огромные деньги остаются в американских карманах, «стирая разницу между помощью и прибылью». Гигантские зарплаты руководителей (до 250 тыс. долл. в год), самые дорогие гостиницы и авиабилеты, бессмысленные публичные мероприятия (конференции, презентации и т.д.) – все это приводило к тому, что значительная часть технической помощи (от 50 до 95%) в Россию просто не попадало: «Основная часть американской помощи тратится на экспертизу здесь, чтобы послать ее туда», – иронизировала пресса [1, р. 34].

Другими серьезными недостатками политики использования американских НКО в России назывались следующие. Во-первых, при опоре на подрядчиков USAID, как правило, не учитывало отсутствие у них опыта работы именно в этом регионе, а зачастую, и опыта вообще. Для работы в России USAID вновь нанимало тех специалистов и те организации, которые

уже работали на агентство в Гватемале, Руанде и Уганде. «Россия – не Руанда», – предупреждали критики [5, p. 32].

Во-вторых, USAID в основном нанимало крупные консалтинговые, финансовые и юридические фирмы, которые не имели представления об управлении экономикой или налаживании реального инвестиционного процесса. Соответственно, они не могли решать конкретные экономические задачи, с которыми сталкивалась «реальные русские», и пытались сместить акцент в своей работе на долгосрочный процесс формирования институтов.

В-третьих, процветал фаворитизм. Организуя конкурсы на получение грантов, USAID делало их настолько трудными и запутанными, что только бывшие сотрудники агентства или крупные кампании, могущие позволить себе нанимать специализированных адвокатов или бухгалтеров, были в состоянии в них участвовать. «Побеждают те, кто знает, как работает система», а квалификация и опыт могли не иметь значения. В прессе приводились примеры, когда крупные гранты получали организации, руководители которых не знали даже названия столицы страны, в которой собирались работать.

В-четвертых, выбирались самые затратные проекты, а не наиболее важные для развития.

В-пятых, даже если НКО получала грант, она не могла работать самостоятельно, а оставалась «на крючке» у USAID [1, p. 34].

Критики обращали внимание и на то, что поскольку НКО должны были, хотя бы формально, пройти через процедуру конкурсного отбора, то многие из них для того, чтобы облегчить себе жизнь, ставили во главе своих головных офисов известных людей, бывших политиков или выходцев из спецслужб, а также использовали лоббирование конгрессменов. Например, НКО «Citizens Network for Foreign Affairs» получила от USAID 45 млн. долл. на помощь не по профилю своей деятельности благодаря влиятельным советникам – Г. Киссинджеру и бывшему министру обороны Ф. Карллуччи. Сенатор Тед Стивенс от Аляски добился выделения 2 млн. долл. для местной авиакомпания в рамках программы образовательного обмена для полетов студентов из Хабаровска в Анкоридж [5, p. 32].

Таким образом, как «спрос», так и «предложение» на формирование и реализацию проектов помощи географически «локализовались» в Вашингтоне и его окрестностях. Отражая эти господствующие настроения, известный эксперт по российским проблемам М. Голдман отмечал на слушаниях в конгрессе, что помощь России, оказавшаяся в руках американских консультантов и «вашингтонских бандитов», «принесет минимальную, если вообще какую-нибудь, пользу русским». «Все это, на мой взгляд, превратится в большой скандал, который вряд ли обрадует американского налогоплательщика», – предрекал эксперт [4, p. 1].

Отрицая обвинения и пытаясь объяснить свое неприятие использования правительственных структур и предпочтение НКО и подрядчиков, USAID утверждало, что только представители частного бизнеса могут принести в Россию капиталистическую систему и искренне убедить россиян в ее

полезности, «продемонстрировав дух свободного предпринимательства». Но самое главное заключалось в том, что только такой подход мог уменьшить критику и убедить Конгресс, что деньги помощи не пропадали где-то в «черной дыре», а помогая России, одновременно работали на американский бизнес здесь, в США. Пусть лучше деньги останутся у консультантов и принесут хоть какую-то пользу, чем их украдут в России, полагали эксперты USAID.

Однако эта попытка «убить двух зайцев», как всегда, имела больше минусов, чем плюсов. Особенно болезненной для USAID была негативная оценка опоры на НКО в самой России, что активно использовалось противниками агентства в США. Так, российский эксперт Сергей Караганов, составлявший специальный отчет российскому правительству, утверждал, что «количество денег, которое тратится на американских экспертов, просто немыслимо»: по расценкам USAID приезжие консультанты получали 443 долл. в день зарплаты и еще 188 долл. на расходы. В целом, эти затраты составляли суммы в два раза большие, чем расходы на собственно программы помощи. Кроме того, НКО и сама USAID резко критиковались за роскошь, с которой они устраивались в России – дорогие офисы, квартиры, техника, машины и т.д. [9] Руководитель российской комиссии по координации внешней помощи А. Житников уже заявил: «Мы не нуждаемся в такой технической помощи, где 90% денег идет в карманы американских экспертов» [4, р. 1].

Конечно же, российские власти, особенно на местах, чрезвычайно нуждались в помощи, даже технической, но только если она могла помочь им наладить конкретное производство, найти рынки, решить труднейшие проблемы выживания. Вместо этого, НКО и консалтинговые фирмы предлагали проекты формирования общественных институтов, копировавшие американские аналогичные структуры (ничего другого они просто не знали), которые, по их словам, в отдаленном будущем могли обеспечить инвестиционную привлекательность. «Это весьма отчетливое противоречие порождает взаимную неудовлетворенность результатами сотрудничества», – подчеркивали российские эксперты [12].

В этой связи, американские критики USAID указывали, что российским властям на местах приходилось часто действовать, как действовал, например, упомянутый выше А. Житников, который продавал предоставляемое в рамках технической помощи ненужное оборудование и направлял деньги на действительно важные социальные проекты, например, завершение строительства родильного дома в Саратове. Опросы, проведенные по заказу американского правительства в России, свидетельствовали, что только половина опрошенных полагала, что техническая помощь приносит стране пользу [2, р. 364].

Вся это критика оказалась достаточно действенной – USAID отказалось от ориентации исключительно на традиционные коммерческие НКО и стало активно использовать другие, более дешевые структуры – добровольные и религиозные организации, и даже российские институты и экспертов. В результате, к концу 1995 г., уже 65% подрядчиков агентства географически

находилось за пределами Вашингтона и близлежащих территорий (DC/Maryland/Virginia), в то время как в 1994 г. таких было только 40%. Количество контрактов с коммерческими НКО уменьшилось с 45% до 29% в пользу некоммерческих структур. Разработкой, например, налоговых законов в России занимались уже 30 российских экспертов (раньше это были только иностранцы). Центры поддержки бизнеса в России также возглавили российские директора [10, p. 267 – 277].

Таким образом, уже на первом этапе деятельности USAID в России на эффективности ее работы стали сказываться все недостатки и пороки, которые появились в сфере американской помощи на предыдущих этапах и в других странах. Это во многом предопределило неудачу тех реформ, которые американское правительство пыталось осуществлять в республиках СНГ.

1. Corwin, J. *Playing the AID Game* / J. Corwin, S. Thoenes // *U.S. News & World Report*. – 1994. – Vol. 117, Issue 13. – October 3. – P. 34.
2. Editorial. *Lost Illusions* // *Nation*. – 1994. – Vol. 258, Issue 11. – March 21. – P. 364.
3. Fenyvesi, C. *Washington Whispers* / C. Fenyvesi // *U.S. News and World Report*. – 1993. – April 12. – P. 1.
4. Fialka, J. *Helping Ourselves: U.S. Aid to Russia is Quite a Windfall – For U.S. Consultants* / J. Fialka // *Wall Street Journal*. – 1994. – 24 February. – P. 1.
5. Hedges, S. *Helping Themselves by Helping Russia* / S. Hedges, J. Corwin // *U.S. News & World Report*. – 1993. – Vol. 114, Issue 12. – March 29. – P. 32.
6. Hoagland, J. *Foreign Aid to the Dogs* / J. Hoagland // *The Washington Post*. – 1995. – May 25. – P. A21.
7. Lippman, T. *Senate Votes 10 Percent Cut in Foreign Aid* / T. Lippman // *The Washington Post*. – 1995. – September 23. – P. A21.
8. Seib, G. *Campaign'92: The Absent Agenda* / G. Seib // *The Wall Street Journal*. – 1992. – August 10. – P. A1.
9. Thoenes, S. *Critics Charge Aid With a Record of Waste* / S. Thoenes // *The Moscow Times*. – December 24.
10. U.S. Congress. House of Representatives. *Effectiveness of U.S. Assistance Programs in Russia, Ukraine, Armenia, and the Other Newly Independent States. Hearing before the Committee on International Relations, 104th Congress, Second Session, June 13, 1996. – Washington, D.C., 1996. – P. 267 – 277.*
11. United States General Accounting Office. *Former Soviet Union, U.S. Bilateral Program Lacks Effective Coordination, Report to the Congressional Requesters. Washington, D.C., February, 1995. – P. 20.*
12. Горшков, А. *Техническая помощь США России попадает к американским консалтинговым кампаниям* / А. Горшков // *Сегодня*. – 1996. – № 57. – 5 Апреля.