

Єдамова А.М.\*

## ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА США У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

*У статті мова йде про реалізацію Сполученими Штатами Америки політики, направленої на максимізацію результативності економічних інвестицій та політичного впливу. Автор аналізує діючі нормативно-правові акти органів державної влади США, у яких наголошується на необхідності реалізовувати стратегії розвитку в країнах-реципієнтах, що базуються на американських інтересах та є важливими при поєднанні американських інвестицій із завданнями довготермінової стратегії реалізації цих інтересів.*

**Ключові слова:** інвестиційна політика, зарубіжна допомога, політичний вплив, США.

*В статье речь идет о реализации Соединенными Штатами Америки политики, которая направлена на максимизацию результативности экономических инвестиций и политического влияния. Автор анализирует действующие нормативно-правовые акты органов государственной власти США, в которых подчеркивается необходимость реализовывать стратегии развития в странах-реципиентах, которые основываются на американских интересах и являются важными при объединении американских инвестиций с заданиями долгосрочной стратегии реализации этих интересов.*

**Ключевые слова:** инвестиционная политика, зарубежная помощь, политическое влияние, США.

*The article deals with the realization of the US policy aimed at maximizing of economic investments and political influence effectiveness. The author analyses the US state legal documents currently in force that point out the necessity of realizing of development strategies in countries-recipient. At the same time mentioned strategies are based on the American interests and are of a great importance in unification of the US investments and challenges of these interests realizing long-term strategy.*

**Key words:** investment policy, foreign aid, political influence, USA.

У світі, в якому лідерство США вимагає застосування примусу і тиску, інвестиційна політика врівноважує силові засоби, символізуючи, що Сполучені Штати опікуються не лише власними інтересами. Вплив допомоги в якості «м'якої сили» не можна перебільшувати, оскільки вона не може усунути фундаментальні розбіжності у цінностях та інтересах між різними державами. Однак вона ще ніколи раніше не була настільки корисною у пом'якшенні гострих кутів світового лідерства США. Оскільки Сполучені Штати, без-

\* аспірантка кафедри міжнародної інформації Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Макарєнко Є.А.

сумнівно, будуть продовжувати відігравати роль світового лідера у найближчому майбутньому, буде продовжуватись надання зарубіжної допомоги та залишатиметься необхідність використовувати технології для побудови позитивного інвестиційного іміджу на міжнародній арені.

Інвестиційна політика нерозривно зв'язана із зовнішньою політикою США та із системою забезпечення безпеки і оборони, економічною дипломатією та торговельною політикою. Вона використовується з метою досягнення різних цілей, в тому числі політичних. Серед них чільне місце посідають просування дипломатичних ініціатив, сприяння розвитку та демократії, підтримка економічних та політичних перетворень, розширення експортних ринків, попередження та врегулювання конфліктів, посилення слабких держав та реагування на глобальні виклики.

З усіх зазначених цілей найважливішими видається просування дипломатичних ініціатив та сприяння розвитку, що віддзеркалює американські інтереси та цінності, та життє існування часто нелегкої коаліції на підтримку зарубіжної допомоги між правими та лівими силами на політичній арені Сполучених Штатів. Серед інших пріоритетів зарубіжної допомоги є підтримка миротворчого процесу на Близькому Сході шляхом надання допомоги Ізраїлю, Єгипту, Йорданії та Палестині; сприяння демократизації та утворенню стабільності у країнах, що перебувають в умовах політичної кризи, таких як Гаїті, Руанда, Косово та Ліберія; сприяння демократизації та становлення ринкової економіки у країнах Центральної та Східної Європи; боротьба з виробництвом та контрабандою наркотиків шляхом надання допомоги Колумбії та іншим країнам Латинської Америки, а також ініціативи із зменшення глобальної проблеми бідності.

На момент приходу до влади адміністрації Дж. Буша-мол. необхідність здійснити реформу системи зарубіжного інвестування була нагальною, як ніколи. Однак незалежно від того, наскільки необхідним було реформування цієї системи, вагомі зміни завжди були складними. Президент та його адміністрація, зазвичай, повинні були витратити неабиякий політичний капітал, щоб їх реалізувати. Однак, як це не парадоксально, адміністрація Дж. Буша-мол. отримала унікальну можливість реалізувати кардинальну реформу в сфері іноземного інвестування завдяки найбільшій американській трагедії з часів Перл Харбора – терактам 11 вересня 2001 року в Нью-Йорку та Вашингтоні. Американські політологи називають ситуацію, яка склалася у США після 9/11, «ефектом відкритого вікна», коли чинник терористичних актів створив небачено сприятливі умови на внутрішньополітичній арені Сполучених Штатів для реформаторської діяльності тодішньої президентської адміністрації, зокрема й у сфері інвестиційної діяльності, спрямованої на реалізацію стратегічних інтересів держави в усьому світі.

Адміністрація Дж. Буша-мол. використала сприятливі умови для впровадження змін в обсягах, завданнях та структурі зарубіжної допомоги США. Передусім після терактів 11 вересня президентська адміністрація надала зарубіжній допомозі новий стратегічний вимір – елемент глобальної війни з тероризмом. «Стратегія національної безпеки США» 2002 року вперше затвердила глобальний розвиток як третю «опору» національної безпеки США разом з обороною та дипломатією [1, с. 21]. Ця концепція отримала назву «3-D» Defense, Diplomacy, Development – оборона, дипломатія, розвиток.

Також у 2002 році в обґрунтуванні бюджетних витрат на інвестиційну підтримку Державний департамент США почав виокремлювати війну з тероризмом як найбільший пріоритет зарубіжної допомоги, підкреслюючи розмір допомоги, яку США надавали близько 30-ти державам, які мають пріоритет у цій війні. Значні інвестиційні програми післявоєнної відбудови в Афганістані та Іраку, на які у 2004 році було витрачено більше, ніж на

усі інші програми допомоги разом узяті, також стали показником використання зарубіжної допомоги для боротьби з тероризмом.

Водночас адміністрація Дж.Буша-мол. здійснила безпрецедентне збільшення обсягів американської вкладень у розвиток інших держав. Президент Дж. Буш оголосив про збільшення зарубіжної допомоги США до 5 мільярдів доларів США на рік у період до 2006 року на «Міжнародній конференції ООН з проблеми фінансування з метою розвитку» у Монтерреї, Мексика, у березні 2002. Таке зростання обсягів цільових інвестиційних потоків викликало би супротив Конгресу в будь-який інший час. Однак тоді, коли обидві палати Конгресу контролювали республіканці, а демократи та засоби масової інформації були не в змозі перешкодити президенту після терактів та початку глобальної війни з тероризмом, Конгрес був більше ніж будь-коли готовий підтримати пропозицію президента: здійснити суттєве збільшення в обсягах американської допомоги. В результаті протягом 2000–2009 років інвестиції США за кордон збільшилися майже втричі з 9,954 млрд. дол. у 2000 році до 28,831 млрд. дол. у 2009 році. Найбільше зростання відбулося між 2004 та 2005 роками, коли витрати на зарубіжну допомогу збільшилися відразу майже у півтора рази: з 19,704 млрд. дол. у 2004 році до 27,934 млрд. дол. у 2005 році. Однак у 2006 та 2007 роках асигнування зазнали суттєвого зменшення, склавши відповідно 23,532 млрд. дол. у 2006 році та 21,786 млрд. дол. у 2007 році [2].

Окрім значного збільшення обсягів інвестицій, адміністрація Дж. Буша мала намір втілити найбільш амбіційні зміни в організації їх руху та спрямуваннях. Першою найбільшою зміною було створення у 2003 році корпорації «Виклики тисячоліття» («Millennium Challenge Corporation») (МСС) – цілком нової агенції, метою якої було надання допомоги розвитку бідним країнам, які на практиці підтверджували готовність ефективно використовувати надану допомогу. Наступним кроком стала реалізація «Президентського надзвичайного плану подолання СНІДу» («President's Emergency Plan for AIDS Response») (PEPFAR), впровадженого у 2003 році. Керівництво цією програмою було покладено на координатора, який мав статус посла та звітував перед Державним секретарем.

Регіон Близького Сходу та Північної Африки був пріоритетним напрямом фінансування зарубіжної допомоги в роки діяльності адміністрації Дж. Буша-мол. Головними країнами-реципієнтами американської інвестицій у 2005 році були Ірак (6,9 млрд. дол.), Афганістан (1 млрд. дол.), Єгипет (750 млн. дол.), Судан (575 млн. дол.), Ефіопія (552 млн. дол.), Йорданія (368 млн. дол.) та Колумбія (366 млн. дол.). Загалом у 2005 році Сполучені Штати витратили на зарубіжну допомогу 27,9 млрд. дол., що склало 0,22 % ВВП.

Протягом 2005-2008 років шляхи здійснення інвестиційної допомоги визначалися в основному корпорацією «Виклики тисячоліття» (МСС), через півтора року діяльності якої стала очевидною відсутність прогресу в інвестиційній діяльності США. За цей час вона уклала тільки два договори і майже не витратила ніяких коштів. Після того, як низка афріканських лідерів поскаржилася президенту Бушу на те, що МСС не надала їм майже ніякої допомоги, було змінено керівництво МСС. Після того, до кінця 2007 року діяльність МСС розвивалася на основі п'ятнадцяти договорів з країнами-реципієнтами, які були відібрані за критеріями МСС, та тринадцятьма договорами з країнами, що наближалися до того, аби відповідати цим критеріям. Однак витрати все ще лишалися обмеженими та значно нижчими від запланованих рівнів, сягаючи лише 125 мільйонів доларів США з обіцяних 4,8 мільярдів [3, с. 21].

Повільне розгортання діяльності МСС викликало занепокоєння членів Конгресу, які виступали проти надання повної суми за президентським запитом бюджетних коштів для агенції та вимагали підтвержень того, що ці кошти дійсно будуть витрачені, а результати

витрат оцінені. Комітет Сенату з асигнувань зазначив про це у своєму звіті за червень 2007 року щодо витрат на 2008 фінансовий рік: «Низький рівень витрат частково віддзеркалює надмірність оптимістичних оцінок МСС щодо здатності країн-реципієнтів відповісти вимогам договорів, що може призвести до значних невитрачених коштів по закінченню дії договорів... та дуже незначних відчутних результатів». Згідно чинного законодавства США, якщо кошти, зазначені у договорі не є витраченими до кінця п'ятирічного періоду дії договору, вони згорають, що залишає заплановані проекти незакінченими.

Загалом, МСС є прикладом переорієнтації на надання інвестиційної підтримки тим країнам, політика яких вважається відносно вдалою відповідно до вісімнадцяти критеріїв. Кошти МСС також мали стати стимулом для інших урядів з менш вдалою політикою, заохочуючи їх до реалізації економічних та політичних реформ, щоб покращити ефективність врядування та, відповідно, почати відповідати вимогам МСС, тим самим задовольняючи певним чином стратегічні інтереси США. Ключовою концепцією, на яку спирається діяльність МСС, є припущення, що вдале політичне управління призведе до ефективного розвитку та до скорочення бідності, і що успішне управління можна виміряти, а різні країни класифікувати за рівнем успішності політики. Це припущення виглядає доволі логічним. Невдале політичне управління – таке, що відзначається високим рівнем корупції, політичними переслідуваннями та незахищеністю населення, гіперінфляцією, неадекватними обмінними курсами валют, серйозними перешкодами для торгівлі та інвестицій, безсумнівно, відлякуватиме закордонних інвесторів, може призвести до політичного безладу та громадянських конфліктів, перешкоджати стабільному розвитку у майбутньому, як це вже сталося у таких країнах, як Демократична Республіка Конго, Гаїті, Сьєра-Леоне, М'янма тощо.

Наступний етап у розвитку системи інвестиційної підтримки країн світу розпочався із приходом до влади нового президента США Б. Обами у 2009 році. Хоча, на думку деяких експертів, програма кандидата в президенти не мала суттєвого зовнішньополітичного компонента, який фактично зводився до обіцянки вивести американських вояків з Іраку, однак вона дозволила Б. Обамі увійти в історію США як першому кандидату на пост президента, який мав досить чітку програму запланованих змін у сфері зовнішньоекономічної політики. «Strengthening our common security by investing in our common humanity» – таке доволі багатозначне гасло мала передвиборча стратегія Б. Обами та Дж. Байдена в сфері сприяння глобальному розвитку та демократії [4, с. 1], яке можна перекласти як «Посилення нашої спільної безпеки шляхом інвестування в усе людство». Це гасло походить із статті Б. Обами в журналі «Foreign Affairs» за липень-серпень 2007 року: «Щоб поновити американське лідерство в світі, я посилю нашу спільну безпеку, інвестуючи в усе людство. Наше глобальне втручання не може визначатися тим, проти чого ми виступаємо, воно повинно керуватися ясним усвідомленням того, за що ми виступаємо. Ми прагнемо забезпечити те, щоб ті, хто живе в страху та потребі сьогодні, могли жити з гідністю та можливістю завтра» [5].

Стратегія Обами-Байдена складалася з п'яти компонентів:

- здійснити критично необхідні інвестиції з метою подолання глобальної бідності;
- поширити добробут шляхом покращення спроможності країн, що розвиваються, генерувати багатство;
- підтримати розбудову ефективних, відповідальних та демократичних інститутів та громадянських суспільств, які відповідають потребам населення;

- забезпечити здатність слабких держав протистояти спільним транснаціональним викликам, таким як тероризм, конфлікти, зміна клімату, розповсюдження зброї масового знищення та епідемічні хвороби;
- внести структурні зміни в систему уряду США, щоб підвищити його готовність протистояти новим викликами XXI сторіччя.

2 жовтня 2007 року Б. Обама заявив на виступі у Чикаго: «Нам потрібні нові підходи, щоб допомогти людям, допомогти самим собі. Організація Об'єднаних Націй встала під знамена Цілей розвитку тисячоліття, які мають на меті зменшити вдвічі бідність до 2015 року. Коли я стану президентом, вони стануть цілями Америки». З метою досягнення цієї мети розвитку тисячоліття Б. Обама обіцяв збільшити американську зарубіжну допомога в період до 2012 року до 50 млрд. дол. на рік. Інші цілі передвиборчої програми включали зменшення глобального дефіциту освіти, подолання ВІЛ/СНІДу, малярії та туберкульозу, забезпечення стабільної системи списання боргів найбільш бідніших країн.

Зрештою, стратегія Обама-Байдена з метою внесення структурних змін в систему уряду США, щоб підвищити його готовність протистояти новим викликами XXI сторіччя, зобов'язувалась реформувати підходи до здійснення інвестиційної політики, зокрема надання американської інвестиційної допомоги: «Те, що ми зараз називаємо зарубіжною допомогою, розсіяно серед 25 урядових агенцій, програм та ініціатив, через що дуже мало грошей наших платників податків доходить до вирішення проблем, та немає однієї особи в нашому уряді, яка б відповідала за скерування та управління тим, що повинно бути одним з найпотужніших інструментів нашої зовнішньої політики». З метою перетворення інвестиційної допомоги на один із найпотужніших інструментів американської зовнішньої політики та залучення її до процесу побудови позитивного інвестиційного іміджу США стратегія Обама-Байдена зобов'язувалась докладати зусиль для модернізації системи американської зарубіжної допомоги, а також консолідувати PEPFAR, MCC та багато інших програм, які виконуються більш ніж двадцятьма агенціями, в рамках реформованого та посиленого USAID, яке буде відігравати головну роль у формулюванні та імplementації критично важливих стратегій в сфері зарубіжного інвестування, яке повинно було стати основним стрижнем зовнішньої політики США.

Ці стратегічні цілі своєї передвиборчої програми Барак Обама намагався втілювати на посту сенатора Конгресу, в якому він виступив ініціатором проекту закону під назвою «Закон про глобальну бідність» («Global Poverty Act»). Цей документ, датований 7 грудня 2007 року, був схвалений Комітетом з міжнародних відносин, розглянутий та схвалений Палатою представників та висунутий на розгляд Сенату в лютому 2008 року. У ньому група сенаторів закликала президента США «розробити та втілити комплексну стратегію з метою просування цілі зовнішньої політики США зі зменшення глобальної бідності, викорінення крайньої глобальної бідності, та досягнення цілі розвитку тисячоліття зі зменшення на половину до 2015 року кількості осіб в світі, що проживають на суму, меншу 1 долара в день» [6].

Хоча закон так і не було прийнято Конгресом, він викликав багато дискусій як всередині Сполучених Штатів, так і за їх межами. Опоненти Б. Обама підраховали, що в разі схвалення закону, що вимагав збільшити витрати на зарубіжну допомогу до 0,7 % ВВП, це буде коштувати Сполученим Штатам додаткових 65 млрд. доларів на рік, та заявляли, що ці кошти можна отримати лише за допомогою введення «глобального податку» для громадян США, через що сам закон йменувався ними як «закон про глобальний податок» [7].

З огляду на активну позицію кандидата Б. Обама з питань просування глобального розвитку та реформування системи інвестиційної політики США, після того як 20 січня

2009 року він обійняв посаду президента Сполучених Штатів, як його прихильники, так і опоненти з нетерпінням очікували окреслення стратегії нової адміністрації з питань зарубіжної допомоги.

Адже адміністрація Б. Обама успадкувала від попередниці цілу низку проблем у сфері зовнішньої політики, для вирішення яких на початку своєї діяльності президент намагався запропонувати нові демократичні методи. Як зауважує Є. Камінський: «Обама проголосив не стільки нове мислення, скільки заперечення «політичного вірусу сили», що заразив державний організм після 11 вересня 2001 р. (...) Пункт № 2 у доктринальному позиціонуванні Обама містить один з ключових елементів ідеології європейської соціал-демократії – первинності соціально-економічного аспекту для державної політики. Нова адміністрація зв'язує виклики і конфлікти сучасного світу з критичним поширенням бідності» [8, с. 9]. Однак, незважаючи на активну риторику, результати діяльності адміністрації Б. Обама свідчать на користь переходу в бік тенденцій адміністрації Дж. Буша-мол. Як зауважує А. Уткін: «Перший рік президентства Б. Обама свідчить про те, що він намагається виробити новий напрямок, зіштовхуючись зі старими реаліями, і вимушено зміщується з позицій демократичного лівого флангу до центру, що в майбутньому, здається, визначить координати його курсу» [9, с. 111].

Перших офіційних заяв та документів адміністрації Б. Обама з питання інвестиційної допомоги довелося чекати майже цілий рік. Ще до того, як у вересні 2010 року з'явилися перші документи, що окреслювали стратегію нової адміністрації в сфері зарубіжної допомоги, важливість цього напрямку зовнішньої політики США та визнання його нерозривного зв'язку із завданням забезпечення безпеки США було визнано у «Стратегії національної безпеки» 2010 року: «Сприяння розвитку є стратегічним, економічним та моральним імперативом. Ми зосереджуємося на допомозі країнам, що розвиваються та їх народам, щоб протидіяти загрозам безпеки, користуватися плодами глобальної економічної експансії та створювати відповідальні та демократичні інститути, які служать забезпеченню базових людських потреб. Завдяки агресивній та конструктивній стратегії сприяння розвитку та виділенню відповідних ресурсів ми можемо посилити регіональних партнерів, які нам потрібні задля припинення конфліктів та подолання глобальних злочинних мереж; збудувати стабільну та глобальну економіку, що сприяє включенню усіх країн, та дає нові джерела для забезпечення процвітання; просувати демократію та права людини; та зрештою позиціонувати нас таким чином, щоб краще відповідати на головні глобальні виклики шляхом збільшення числа процвітаючих, спроможних та демократичних держав, які можуть бути нашими партнерами у прийдешні десятиліття» [10, с. 16].

Таким чином, стратегія національної безпеки адміністрації Б. Обама визнала сприяння розвитку невід'ємним чинником у забезпеченні національних стратегічних інтересів США у сучасному світі, що формується під впливом глобальних процесів економічної інтеграції, посилення нових центрів сили та послаблення неспроможних держав, виникнення нових ризиків транснаціональних загроз та глобальних проблем голоду, бідності, поширення захворювань та негативних наслідків глобальної зміни клімату.

### Список використаних джерел

1. National security strategy of the United States of America [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf> – Заголовок з екрану.

2. OECD Statistics [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA_DONOR) – Заголовок з екрану.
3. Lancaster C. George's Bush foreign aid: transformation or chaos? / Lancaster C. – Washington: Centre for Global Development, 2008. – 125 p.
4. Barack Obama and Joe Biden's strategy to promote global development and democracy [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.barack-obama.com/pdf/issues/Fact\\_Sheet\\_Foreign\\_Policy\\_Democratization\\_and\\_Development\\_FINAL.pdf](http://www.barack-obama.com/pdf/issues/Fact_Sheet_Foreign_Policy_Democratization_and_Development_FINAL.pdf) – Заголовок з екрану.
5. Obama B. Renewing American leadership / B. Obama // Foreign Affairs. – 2007 – № 86 (4). – P. 34-41.
6. A Global Poverty Act (S.2433), 7 December 2007 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_bills&docid=fs2433rs.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=fs2433rs.pdf) – Заголовок з екрану.
7. Obama Bill: \$845 billion more for global poverty [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.wnd.com/index.php?fa=PAGE.view&pageId=56405> – Заголовок з екрану.
8. Камінський Є. Зовнішньополітична доктрина Б. Обама: від передвиборних ілюзій до відступу з позицій глобальної держави / Є. Камінський // Новітні тенденції в зовнішній політиці великих держав: Матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (ІСЕМВ, 2 грудня 2009 р.) – К.: Ін-т світ. екон. і міжнар. відносин НАН України, 2009. – С. 9-12.
9. Уткин А. Внешняя политика президента Б. Обамы / А. Уткин // Мир перемен. – 2010. – № 1. – С. 111-125.
10. National security strategy [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf) – Заголовок з екрану.