

10.12.21

ЗАКОН ОБ ОБОРОННОМ БЮДЖЕТЕ НА 2022 ГОД: ОТ ВОЙНЫ С ТЕРРОРИЗМОМ К ПРОТИВОСТОЯНИЮ ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США (2-9 ДЕКАБРЯ)



7 декабря американские законодатели **опубликовали** окончательную версию Акта об авторизации средств на национальную оборону (National Defense Authorization Act – NDAA) на 2022 год.

В целом, законопроект, уже принятый Палатой представителей и имеющий большие шансы на одобрение Сенатом в ближайшее время, продолжает курс на перестраивание военного аппарата США от борьбы с терроризмом к противостоянию между великими державами. Одновременно, по сравнению с предыдущей администрацией, записавшей Москву и Пекин в одну категорию, отчетливо проявилось различие в подходах к России, в отношении которой многие «ястребиные» положения не вошли в финальную версию закона, а финансирование программ по противостоянию осталось на прежнем уровне, и Китаю, где законодатели во многом пошли дальше запросов Белого дома, взяли курс на более активное развитие отношений с Тайванем и предписали администрации подготовить всеобъемлющую стратегию долгосрочного противостояния.

Особенности законодательного процесса согласования NDAA или как в этом году повезло России

Вопреки расхожей подмене понятий, NDAA формально не является оборонным бюджетом и сам по себе не разрешает выделение средств, для чего необходимо принятие отдельного закона (Defense Appropriations Act). Традиция разделять «авторизацию» и «ассигнование» средств появилась в 1961 году с тем, чтобы **повысить** роль профильных комитетов по вооруженным силам обеих палат Конгресса в распределении столь важной статьи расходов, которая до этого, вместе с остальными, относилась к ведению бюджетных комитетов. С тех пор основные дебаты разворачиваются именно вокруг авторизации, после чего бюджетные комитеты санкционируют выделение средств в тех объемах и на те цели, о которых договорились члены комитетов по вооруженным силам.

Вторая особенность законодательного процесса вокруг NDAA заключается в том, что он является т.н. «законодательством, которое нельзя не принять» (must-pass legislation). Это, с одной стороны, провоцирует большое количество поправок (riders), посредством которых законодатели стремятся добиться реализации приоритетных для себя вопросов, с другой – гарантирует методичность прохождения законопроекта через все необходимые стадии без промедления. Белый дом направляет Конгрессу свою версию (делает запрос), отталкиваясь от которой Палата представителей и Сенат составляют отдельные законопроекты, рассматривая по ходу все внесенные поправки, и голосуют за них, после чего они направляются в специально созданный комитет из ключевых представителей обеих палат (Conference Committee), который и составляет единый компромиссный текст.

В этом году, однако, все пошло не по **плану**. Разделенный пополам Сенат, погрязший в дебатах из-за неспособности собрать 60 голосов, необходимые для прекращения прений, до сих пор не принял свою версию NDAA. В условиях цейтнота, усугубляемого попутными неотложными делами (до 15 декабря законодателям надо решить вопрос с повышением потолка госдолга), руководство двух партий «за закрытыми дверями» согласовало окончательный текст до голосования в верхней палате, лишив, таким образом, сенаторов возможности вынести на рассмотрение свои поправки. Благодаря этому многие положения, содержащие меры в отношении России, «Северного потока-2», «борьбы с автократиями и коррупцией» и прочие приоритеты «ястребов», не поддерживают которые в Вашингтоне не принято, даже не были поставлены на голосование и не вошли в окончательный текст. Так, **например**, на прошлой неделе Сенат должен был рассмотреть поправки с новыми санкциями в отношении России и «Северного потока-2», однако голосование было сорвано из-за протеста тех законодателей, приоритеты которых не были включены в повестку дня.

Повышение расходов на оборону

Вопреки **ожиданиям** Конгресс увеличил расходы на оборону, которые в 2022 году **составят** 768,2 млрд долл., что на 36 млрд долл. больше прошлого года и на 28 млрд долл. больше суммы, запрашиваемой Белым домом. Сопровождаемое **заявлениями** о необходимости дополнительных средств для «противостояния Китаю и России», увеличение военного бюджета, скорее, является практической необходимостью и соответствует уровню инфляции – примерно 5%, высокие темпы которой начали всерьез **беспокоить** Пентагон в последние месяцы.

Окончание эпохи «бесконечных войн»



Наряду с повышением общей суммы, в глаза бросается отсутствие в **структуре** бюджета статьи «военные операции за рубежом» (Overseas Contingency Operations – OCO). Данная статья являлась характерной **чертой** военного планирования эпохи «после терактов 11 сентября» и включала «непредвиденные расходы» (emergency funding), связанные с ведением боевых действий и распределяемые на усмотрение Пентагона, в отличие от «базового бюджета», куда входило определяемое Конгрессом финансирование долгосрочных программ. До 2001 года средства на зарубежные военные операции выделялись посредством принимаемого отдельно «дополнительного ассигнования» («supplemental appropriations»), носившего целевой и ограниченный по времени характер. После 2001 года они вошли в бюджет на постоянной основе в виде статьи «Глобальная война с терроризмом» (Global War On Terror – GWOT) во времена президентства Джорджа Буша, мл., переименованной администрацией Барака Обамы в 2009 году в OCO. Всего с 2001 по 2021 года по статье GWOT/OCO было **выделено** 2 трлн долл., а ее доля в суммарных военных расходах в среднем составила беспрецедентные 17%: для сравнения, за время войны во Вьетнаме, второго по длительности периода участия США в заграничных военных операциях, не-базовая часть бюджета составляла 6%, а с 1970 по 2001 – 2%.

Такое постоянное включение в бюджет Пентагона «средств на войну» не было бесспорным. В то время как сторонники данной меры указывали на необходимость выделения «свободных средств», чтобы Пентагон мог быстро реагировать в условиях боевых действий, ее противники **называли** OCO «фондом для дачи взяток» (slush fund), **используемым** на цели, которые никогда бы не были одобрены Конгрессом. В этом плане, отсутствие статьи OCO в новом оборонном бюджете символизирует не только окончание эры «бесконечных войн» и связанное с этим бесконтрольное расходование бюджетных средств, но и переход к более долгосрочному стратегическому планированию.

Более того законодатели проявили неожиданную сознательность и готовность учиться на собственных ошибках. NDAA 2022 содержит положение о создании Комиссии по войне в Афганистане, задача которой будет **заключаться** в «тщательном изучении самой длинной войны Америки, чтобы гарантировать, что Соединенные Штаты никогда больше не совершат ошибок, допущенных в Афганистане». При этом специально уточняется, что в комиссию не могут входить бывшие генералы, члены Конгресса и представители исполнительной власти, участвовавшие в принятии решений по Афганистану. Некоторые пережитки этого времени, впрочем, сохранятся. Так, несмотря на всеобщую поддержку, в текст не вошло положение об отмене AUMF 2002, санкционировавшее войну в Ираке и позже использованное для законодательного обоснования военного присутствия США в Сирии.

Разворот к противостоянию между великими державами

Хотя в NDAA напрямую не заявляется переход к новой задаче противостояния между державами (из окончательного текста было **исключено** положение об оценке «освободившихся ресурсов» в результате окончания военных кампаний США в Афганистане, Ираке и Сирии для их перенаправления на цели «противостояния великих держав и эффективного сдерживания Китая и России»), логика выделения средств на долгосрочные программы свидетельствует об этом.

Так, законодатели увеличили на 2 млрд долл. финансирование запущенной в



прошлом году Инициативы сдерживания в Тихом океане (до 7,1 млрд долл.) – ее европейский аналог был создан для противостояния России после событий 2014 года. При этом в пояснительной **записке** уточняется, что текущий уровень является «неадекватным» и содержится призыв к Пентагону в последующие годы выявить области, где возможны дополнительные инвестиции «особенно в регионе к западу от линии смены дат». Много внимания в NDAА уделяется вопросу Тайваня. Помимо различных докладов о возможностях укрепления сотрудничества с островом, законопроект заявляет, что «политикой Соединенных Штатов» является «недопущение *fait accompli*», как в США называют сценарий быстрого насильственного захвата Тайваня Китаем. Также NDAА предписывает администрации в следующем году подготовить «всеобъемлющую стратегию» (*grand strategy*) в отношении Китая.

Одновременно Европейская инициатива сдерживания, хоть и получила «прибавку» в 570 млн долл. в сравнении с запросами Белого дома (**3,7 млрд долл.**), продолжает получать все меньше финансирования: 5,9 в 2020, 4,5 в 2021 и 4,2 млрд долл. в 2022. Более того, законодатели отказались от намерения Палаты представителей увеличить финансирование инициативы НАТО по противостоянию информационному влиянию России (Strategic Communication Center of Excellence). Впрочем, Конгресс не оставил в обиде Украину, которая получит 300 млн долл. (Белый дом не закладывал средств на помощь Киеву), с дополнительным уточнением, что 75 млн долл. должны быть обязательно потрачены на поставки летального вооружения.

При сохранении всех старых ограничений в отношении России многие «новые» положения, присутствовавшие в проектах NDAА обеих палат, были исключены из окончательной версии. Так, в финальный текст не вошло содержавшееся в версии Палаты представителей **требование** подготовки доклада о помощи Украине в укреплении «интегрированной воздушной и противоракетной обороны» (sec. 1234) и о негативных последствиях строительства «Северного потока-2» (sec. 1304). Последнее обстоятельство, вместе с так и не вынесенными на рассмотрение поправками сенаторов, полностью снимает вопрос газопровода с повестки дня Конгресса, лишая его – по крайней мере на следующий год – формальных инструментов для нападок. Также в оборонный бюджет не вошел пункт из версии Палаты (sec. 6408), предписывающий администрации поименно рассмотреть «список коррупционеров» в России и, в случае отказа от введения санкций, подробно объяснить решение.

Оборона не место для политики идентичности

Принятие текста за закрытыми дверями позволило законодателям исключить из него множество политически заряженных положений, которые при публичном обсуждении могли бы вызвать ожесточенные дебаты в современной разделенной Америке. В частности, из законопроекта убрали пункты, касающиеся ограничения Второй поправки и обязательной регистрации женщин для несения воинской повинности (если она в какой-то момент станет обязательной), а также несколько смягчили требования по вакцинации для военнослужащих. Также была смягчена широко обсуждавшаяся в контексте движения «Me Too» реформа правосудия за преступления в отношении женщин-военнослужащих. Вместо предлагаемого создания специальных независимых судов для рассмотрения жалоб и обязательного тюремного срока в случае обвинительного приговора, NDAА создает офис «прокурора по специальным



вопросам» (special victims prosecutor) внутри Пентагона, делая его решения обязательными для выполнения.

Отсутствие данных политических инициатив, вместе с повышением военных расходов, вызвало повсеместную критику левого крыла демократов, что, впрочем, было с лихвой компенсировано подавляющей поддержкой законопроекта республиканцами, и NDAA был принят 7 декабря в Палате представителей 363 голосами против 70. То же самое, как ожидается, произойдет в ближайшее время и в Сенате.

Источник: **Закон об оборонном бюджете на 2022 год: от войны с терроризмом к противостоянию великих держав**



ОБ АВТОРЕ



Ольга Ребро

Старший эксперт

Местоположение: Москва, Россия

Сфера компетенций: Внешняя политика США

Область экспертизы: Эксперт по внешней и внутренней политике США, американским политическим элитам.

Профессиональный опыт: Выпускница МГИМО МИД России. Автор публикаций по внешней и внутренней политике США, с 2014 года - автор еженедельного дайджеста внешней политики США. В 2016 году – соавтор доклада о психологических профилях кандидатов в президенты США Х. Клинтон и Д. Трампа. Ее комментарии появлялись в изданиях РБК, Лента.ру, Russia Direct, Актуальные комментарии, Russia Beyond the Headlines, Международные процессы, на портале Валдайского клуба и др.

