

С.М. САМУЙЛОВ*

НЕКОТОРЫЕ УРОКИ ПОЛИТИКИ РАЗРЯДКИ

Развитие международной системы в ХХІ столетии убедительно показало, что американские надежды утвердить однополярную структуру посткоммунистического мирового порядка оказались тщетными и иллюзорными.

Правящие круги США и особенно республиканская администрация Дж. Буша-мл., впав в состояние эйфории и головокружения после исчезновения Советского Союза, сильно переоценили потенциал своей нации, её готовность идти на серьёзные жертвы ради создания общемировой империи.

С другой стороны, они явно недооценили всю сложность, запутанность и разнообразие внешнего мира, его неподатливость тому, чтобы быть выстроенным по образцам американской либеральной демократии.

К концу первого десятилетия нового века становится всё более очевидным, что начинается процесс формирования многополярного мироустройства, где США будут лишь одной из структурных опор, хотя, несомненно, в обозримой перспективе – самой мощной.

В такой ситуации не трудно понять, что российско-американские отношения в новых условиях будут носить одновременно характер и сотрудничества там, где их интересы совпадают, и соперничества в тех сферах, где они расходятся или противоположны.

Данный сложный, внутренне противоречивый комплекс межгосударственных отношений требует обобщенной выработки какого-то кодекса, писаных или неписаных «правил игры» международного поведения двух стран, которые по-прежнему остаются двумя наиболее мощными ракетно-ядерными державами мира. В противном случае любая коллизия в их отношениях может быть чревата конфронтацией или дать импульс возникновению какого-то варианта новой «холодной войны».

Постепенный, методом проб и ошибок процесс выработки такого кодекса согласованных «правил игры» на международной арене будет, по-видимому, достаточно длительным и конфликтным. Вероятнее всего, он потребует не одного десятилетия.

В то же время следует напомнить, что в истории отношений двух стран уже была однажды предпринята попытка формулирования такого кодекса. Она имела место в период политики разрядки в советско-американских отношениях в 70-е годы прошлого столетия и, как известно, увенчалась лишь временным успехом. Тогда обе стороны в отношении друг друга совершили немало ошибок и просчётов, значительна была роль и исторических случайностей.

* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – кандидат исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США ИСКРАН. Copyright © 2009.

Во избежание повторения ошибок прошлого необходимо тщательно проанализировать политику разрядки 70-х годов и извлечь из неё уроки, которые окажутся полезными для настоящего.

Ошибки и просчёты Советского Союза

Политика разрядки напряжённости между СССР и США продолжалась приблизительно с мая 1972 г., т.е. с момента первого официального визита в Советский Союз президента Ричарда Никсона, и до конца 1979 г., когда советские войска были введены в Афганистан. В конце 70-х годов позитивные настроения американской общественности в отношении СССР начала десятилетия вновь сменились откровенной враждебностью, ставшей традиционной для времён «холодной войны».

Следует напомнить, что позиции США в мире в начале 70-х годов были сильно ослаблены. Вашингтон тогда терпел унижительное поражение в войне в «маленькой азиатской стране» – Вьетнаме. Война осуждалась даже в странах – традиционных союзниках США. А внутри Америки развернулось собственное мощное массовое антивоенное движение. Оно, по сути, ограничило свободу деятельности президента в отношении этой войны.

В таком крайне невыгодном внутривнутриполитическом и внешнеполитическом положении Р. Никсон и его помощник по национальной безопасности, а с сентября 1973 г. и госсекретарь Г. Киссинджер, ставший вторым лицом во внешнеполитическом механизме после президента, и осуществили резкий поворот во внешней политике США в сторону разрядки напряжённости.

Во время визита Никсона в СССР в мае 1972 г., т.е. в период кампании по его переизбранию на второй президентский срок, были подписаны важнейшие договоры по ограничению ядерных стратегических вооружений (ОСВ-1) и систем обороны против межконтинентальных баллистических ракет (ПРО). Обе стороны вполне обоснованно стали рассматривать данный визит как один из кульминационных моментов политики разрядки.

Фундаментальным просчётом руководства СССР при выработке политики в отношении США стало тогда ошибочное приписывание американской политической системе характерных особенностей советской государственности.

У советского руководства и его консультантов отсутствовало адекватное понимание внешнеполитического процесса США, принципиальных отличий американской государственности и политической культуры от советской. В частности, значительно недооценивалась роль внутренних факторов и законодательной власти в лице Конгресса при формировании внешней политики.

Анатолий Добрынин, без малого четверть века проработавший советским послом в США (1962–1986 гг.), рассуждал по этому поводу: «Тогдашнее советское руководство недооценивало значение внутривнутриполитических факторов для любого американского президента... Не очень воспринимались в Москве и сообщения посольства о серьёзных разногласиях среди основных членов кабинета, за которыми стояли определённые силы в стране, с чем не мог не считаться президент. В *Кремле* полагали, что президент – это босс, который всё может решить, если у него есть сильное желание» (курсив автора. – С.С.)¹.

¹ Добрынин А.Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986). М., 1997, с. 338.

Не трудно понять, что советское руководство попросту проецировало существенные признаки советской государственности и политической культуры на Америку. В СССР Генеральный секретарь ЦК КПСС был де-факто всемогущим правителем, которому все должны были беспрекословно подчиняться, следовательно и в США президент должен быть таким же всемогущим. В СССР парламент (Верховный Совет) был чисто декоративным безвластным образованием, следовательно и в США Конгресс по аналогии должен носить третъестепенный, декоративный характер. В СССР общественное мнение никак не влияло на внешнюю политику, значит, и американская общественность должна быть такой же малозначительной.

В действительности степень свободы президента США в его внешнеполитических действиях была гораздо меньше, чем это представлялось советским руководителям. Она и после исчезновения СССР продолжает оставаться гораздо меньшей в сравнении с реальной властью российских лидеров.

Один из ведущих специалистов США по внешнеполитическому процессу того времени А. Джордж обоснованно указывал, что президенту для успешного осуществления своего курса вовне необходимо было обеспечить надёжную поддержку внутри страны. Для этого он должен был убедить в правильности своей внешней политики (включая политику в отношении СССР) Конгресс, общественность, средства массовой информации и «заинтересованные группы», т.е. различные лоббистские организации. Президент был призван таким способом сформировать «фундаментальный и стабильный национальный консенсус» в поддержку своего внешнеполитического курса².

В противном случае каждый из этих институтов, действуя ради каких-то своих интересов, мог оказать серьёзное негативное воздействие на внешнюю политику президента или вообще поставить её под угрозу срыва.

Советское руководство и его консультанты тогда не понимали столь сложной механики процесса формирования и реализации внешней политики Вашингтона, которая характерна для американской государственности и в настоящее время. Соответственно, и причины объяснения важнейших событий внутри США были далёкими от действительности.

Так, объективную скованность президента в отношении СССР, вызванную воздействием на него внутренних факторов, советские лидеры длительное время объясняли его личным нежеланием пойти навстречу советской стороне.

Добрынин писал, что «недооценка советскими руководителями американского Конгресса во внешней политике», которая была следствием «неуважения к собственному парламенту», недооценка роли внутренних факторов и общественного мнения «послужили одной из главных причин быстрого завершения в конце 70-х годов непродолжительного периода разрядки напряжённости в советско-американских отношениях...»³.

Во время майской 1972 г. встречи на высшем уровне по инициативе советской стороны был также подписан де-юре ни к чему не обязывающий, не подлежащий ратификации документ – «Основы взаимоотношений между СССР и США». В нём признавался принцип равенства как основы для интересов безопасности обеих сторон. Данный документ и был призван стать своеобразным

² George A. Détente: The Search for a «Constructive» Relationship. Managing U.S.-Soviet Rivalry: Problems and Crisis Prevention. Ed. by A. George. Boulder (Colorado), 1983, pp. 25–26.

³ Добрынин А.Ф. Ук. соч., с. 492.

кодексом международного поведения двух стран в условиях разрядки. Однако, как оказалось, стороны вкладывали в него разный смысл.

Де-факто администрация Никсона признала не только принцип равенства в отношениях с СССР, но и приблизительный паритет с Советским Союзом в сфере стратегических ядерных вооружений. Добрынин писал, что такое признание было важно для кремлёвских руководителей с точки зрения престижа⁴.

На самом деле проблема была глубже. Советские лидеры, подобно многим своим предшественникам, включая российских царей и императоров, страдали психологическим комплексом неполноценности в отношении Запада, в первую очередь США. Признание со стороны самой сильной державы мира принципа равенства означало в представлении лидеров СССР как бы избавление от такого комплекса, от внутреннего ощущения неполноценности.

На это позднее указывал и Киссинджер. Он писал, что дипломатический хельсинский процесс «имел в своей основе глубоко укоренившееся у Москвы чувство неуверенности в себе и неуёмную жажду легитимизации» (т.е. юридического признания на международной арене со стороны Запада. — *С.С.*). Несмотря на наличие огромного ядерного потенциала, СССР требовал от тех же самых стран, которым угрожал своими ядерными вооружениями, постоянного подтверждения законности своих внешнеполитических действий. В этом заключалась главная причина советского участия в хельсинском процессе и создания СБСЕ в 1975 году⁵.

Отсюда вытекает вторая серьёзная ошибка советской политики разрядки в отношении США. Руководство СССР в своём настойчивом стремлении добиться официального признания «равенства» с США проигнорировало существенные особенности национального менталитета американцев, а именно их неизбывную веру в свою «исключительность и богоизбранность», в свою мессианскую предназначенность.

Советские американисты уже в годы «холодной войны» выявили эти особенности. Так, исследователи В.А. Кременюк и Г.А. Трофименко, анализируя концепцию американской исключительности, обоснованно указывали на то, что она «представляет собой концентрированное выражение убеждённости в национальном превосходстве американцев, уникальности их нации и универсальности её исторического опыта».

Советские руководители в годы разрядки не понимали, что их упорное желание официально утвердить «равенство» с США шло вразрез с традиционными представлениями американцев о своей «исключительности».

Другими словами, для американцев превосходство над всеми другими народами и государствами (реальное или декларируемое правящими кругами) является нормой, подтверждением их «исключительности». И, наоборот, «равенство» с кем-то воспринимается как аномалия, как неприемлемое отклонение от нормы. Из представлений о собственной исключительности вытекает и неизбывная вера американцев в универсализм своей модели демократии и системы американских ценностей.

В чём состоят истоки такой, можно сказать, религиозного толка веры американцев? Ответы на поставленный вопрос следует искать ещё в действиях и

⁴ Там же, с. 236–237.

⁵ К и с с и н д ж е р Г. Дипломатия. М., 1997, с. 690.

психологии первых европейских переселенцев-пуритан, бежавших в XVII веке в Новый Свет от религиозных преследований на родине ради создания «Града Божьего на холме», «Нового Иерусалима».

Уже в тот период американские колонисты начали воспринимать себя как новый «богоизбранный народ» (*elect nation*), которому присуща «исключительность» (*American exceptionalism*). Для этого имелись в их представлении объективные основания: уникальный континент, дарованный Всевышним; уникальный народ, ведомый Богом; уникальный демократический политический строй; необыкновенное будущее, уготованное Америке, которое не будет походить на судьбы других стран.

Из представлений о «богоизбранности и исключительности» логически вытекало ощущение «особой миссии», которую Всевышний возложил на американцев. Первые переселенцы-пуритане истолковывали миссию как спасение истинной (*pure*) христианской веры, спасение своей церкви. Со временем, по мере обретения США своей мощи, идея миссии приобрела светское содержание и стала истолковываться как «спасение всего человечества»⁶.

Как представляется, закреплённые в генетической памяти представления о собственной исключительности, мессианской предназначенности, воплощённой утопии и порождают неизбывную веру американцев в собственное превосходство над всеми и в универсализм своих ценностей.

Однако при Никсоне – Киссинджере вдруг оказалось, что они лишь равны с СССР в ракетно-ядерной сфере. Налицо была аномалия, удар по представлению американцев о себе, по их национальной гордости. Киссинджер позднее обоснованно признавался, что «новый подход Никсона... бросал вызов американской исключительности»⁷.

Реакция на официально провозглашённое «равенство» со стороны части политической элиты США не замедлила последовать. Оно оказалось неприемлемым как для внешнеполитических либералов, связанных с Демократической партией, так и для правых республиканцев.

После президентских выборов в США 1976 г. был создан новый правый «мозговой центр» (независимая исследовательская организация) «Комитет по существующей опасности» (КСО), куда вошли приблизительно 100 видных представителей правящих кругов США. Его основная задача заключалась в оказании сильного давления справа на пришедшую к власти демократическую администрацию Джимми Картера.

Создание этого комитета ознаменовало собой слияние либералов и правых в единую коалицию, нацеленную на восстановление военного превосходства над СССР. В КСО вошли такие видные высокопоставленные экс-политики демократических администраций, как П. Нитце, Ю. Росту, Д. Раск, ранее осуществлявшие политику «сдерживания» СССР в духе концепции Джорджа Кеннана. Они объединились в рамках комитета с такими правыми республиканцами, как Р. Рейган, Р. Аллен, Ф. Барнетт и другие. Последние ранее подвергали резкой критике политику первых за её «оборонительный характер» и «неспособность одержать победу над коммунизмом»⁸.

⁶ Баталов Э.Я. Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций). М., 2005, с. 15–18.

⁷ Киссинджер Г. Ук. соч., с. 674.

⁸ Плеханов С.М. Правый экстремизм и внешняя политика США. М., 1986, с. 215–217.

КСО, помимо прочего, развернул активную пропагандистскую кампанию внутри США, направленную против СССР и политики разрядки. Несомненно, комитет внёс немалый вклад в то, что к концу 1970-х годов на смену поддержки политики разрядки пришла волна враждебности в отношении СССР в настроениях американской общественности.

В дальнейшем теоретические наработки КСО были использованы право-консервативной администрацией Р. Рейгана, пришедшей к власти в начале 1981 г. после убедительной победы республиканцев на президентских выборах 1980 г. Многие представители КСО получили видные посты в ней.

Таким образом своим настойчивым стремлением официально утвердить «равенство» в отношениях с США советское руководство косвенно способствовало усилению правых и «ястребов» внутри страны и в конечном счёте их приходу к власти в 1981 г., как это не может показаться парадоксальным на первый взгляд.

Очередной серьёзнейшей ошибкой советского руководства в отношении США стало резкое расширение поддержки «национально-освободительных движений» в развивающихся государствах в 1970-е годы.

Советское понимание «Основ взаимоотношений», как оказалось, было прямо противоположным американскому. Никсон и Киссинджер намеревались с помощью заключения с СССР пакета двусторонних соглашений создать для советского руководства систему стимулов, которые побудили бы лидеров Советского Союза вести себя сдержанно на международной арене, особенно в развивающихся странах. Там нередко происходили революционные перевороты, которые СССР считал проявлением общемирового «национально-освободительного движения». В этом пакете лидеры США первостепенную роль отводили договору по ограничению стратегических наступательных вооружений и советско-американскому торговому соглашению, которое, по их замыслу, должно было открыть доступ СССР к американской экономической и технической помощи, к американским кредитам и тем самым значительно повысить заинтересованность Советского Союза в сдержанности в странах «третьего мира»⁹.

Именно в таком духе они преподносили и Конгрессу и американской общественности смысл политики разрядки с Советским Союзом. От Конгресса требовалось ратифицировать торговое соглашение на приемлемых для СССР условиях, без ущемляющих его интересы поправок.

Не вызывает сомнений, что невзирая на их официальные заявления ни Никсон, ни Киссинджер на деле не собирались предоставлять «равенство» Советскому Союзу на мировой арене. Они прекрасно понимали, что, несмотря на достижение ядерного паритета, США в экономическом отношении намного превосходили СССР, и как следствие, они должны были первенствовать и в мире.

Совершенно иной смысл в понятие «разрядка и достижение равенства» вкладывала советская сторона. Во втором пункте «Основ взаимоотношений» говорилось, что «необходимыми предпосылками» для дальнейшего развития миролюбивых отношений между США и СССР «являются признание интересов безопасности Сторон, основывающейся на принципе равенства, и отказ от применения силы или угрозы её применения»¹⁰.

⁹ George A. Op. cit., pp. 21–22.

¹⁰ «Правда», 30.05.1972.

Американцы не придавали большого значения данному положению. Советское руководство и его консультанты, наоборот, считали его очень важным. Они полагали, что после достижения паритета в ядерных вооружениях поддержка со стороны СССР «национально-освободительных движений» должна значительно расшириться. И произойти это должно было не потому, что Вашингтон согласился бы с таким вмешательством, а вследствие того, что в ситуации достижения «равенства» он будет бессилён противодействовать.

Советские лидеры и их советники неоднократно заявляли, что разрядка не означает прекращения «классовой борьбы» на международной арене между «социализмом и империализмом». Наоборот, в их представлении она была призвана облегчить процессы «национального освобождения», поскольку ограничивала возможности США по поддержке «контрреволюционных сил». Такое отношение напрямую противоречило ожиданиям американцев.

1970-е годы действительно стали периодом резкого повышения активности СССР в развивающихся странах. В октябре 1973 г., т.е. в период пика политики разрядки, перевооружённые Советским Союзом Египет и Сирия неожиданно атаковали Израиль. Египтяне пытались взять реванш за унизительное поражение в арабо-израильской войне 1967 г. Никсон в ответ привёл вооружённые силы США по всему миру в состояние боеготовности № 3. Арабы вновь потерпели поражение. Затем США предприняли интенсивные дипломатические усилия по восстановлению мира на Ближнем Востоке, а влияние СССР в регионе начало падать.

В 1975 г. кубинские вооружённые силы при поддержке советских советников непосредственно вмешались в ход Гражданской войны в Анголе и поддерживали силы, выступавшие за «социалистическую ориентацию». В 1977–1978 гг. Куба и СССР путём прямого вооружённого вмешательства поддерживали Эфиопию в её конфликте с Сомали. Наконец, в декабре 1979 г. Советский Союз осуществил военное вторжение в Афганистан и привёл к власти своего более надёжного ставленника.

Советские лидеры в то время не понимали, какое крайне негативное впечатление оказывали эти действия на американскую политическую элиту и общественное мнение. В США активность Москвы вполне обоснованно воспринималась как «советский экспансионизм», как прямое нарушение «правил разрядки». Советский же подход базировался на идеологических догмах марксизма-ленинизма о «неизбежной и закономерной победе социализма и коммунизма над капитализмом во всём мире». Советскому Союзу хотелось путём активного вмешательства и поддержки «революционных сил» ускорить наступление этой «неизбежности».

Добрынин писал по этому поводу: «Большой ущерб делу разрядки нанесли события в “третьем мире” (Ангола, Эфиопия, Сомали, Йемен, Афганистан). *Выработанная Киссинджером совместно с Никсоном концепция разрядки оказалась подорванной. Разрядка, как выяснилось, совсем не гарантировала желаемого правительством США замораживания социально-политического статус-кво в мире*» (курсив мой. – С.С.)¹¹. Добрынин пытался донести это до советского руководства и лично Л.И. Брежнева, поскольку объективно отношения с США для СССР были неизмеримо важнее, чем поддержка очередного

¹¹ Добрынин А.Ф. Ук. соч., с. 488.

революционного режима в «третьем мире». Однако его усилия оказались тщетными. Идеологические предрассудки советских лидеров были намного сильнее здравого смысла.

Правые силы в США не замедлили воспользоваться ошибками советской стороны. Начиная со второй половины 1975 г. и особенно во время президентской кампании 1976 г. они во главе с Р. Рейганом обрушились на своего республиканского президента Дж. Форда с резкой критикой, стремясь превратить кампанию в «суд над разрядкой». Но тогда они были ещё слабы.

Реагируя на их нападки, Форд отказался от использования слова «разрядка» и вместо него начал употреблять термин, ставший традиционным для американцев в годы «холодной войны» – «мир с позиции силы» (*peace through force*).¹² Это был явный шаг назад.

Кроме того, Форд отдал распоряжение директору ЦРУ (в то время Джорджу Бушу-ст.) создать специальную аналитическую группу для пересмотра оценок советского оборонного потенциала, которые ранее предоставляло главное разведывательное ведомство США. В неё вошло несколько жёстко антисоветски настроенных экспертов во главе с Ричардом Пайпсом.

Задача группы заключалась не в изучении истинного положения дел, а в подведении наукообразного обоснования под уже сложившиеся у значительной части политической элиты США идеи о «советском военном превосходстве» и «стремлении СССР к мировому господству». С этой задачей группа успешно справилась. В декабре 1976 г., уже после поражения Дж. Форда на президентских выборах, вышел её отчётный секретный доклад¹³. В дальнейшем он послужил одной из идейно-теоретических основ для внешней политики правых и администрации Рейгана.

Указанные ошибки советского руководства усугублялись престарелым возрастом его членов, физической немощностью и появлением в СССР очередного «культа личности». В декабре 1976 г. Брежневу исполнилось 70 лет. Добрынин комментировал это так: «Будучи уже больным человеком, он уверовал – не без влияния своего ближайшего окружения в Политбюро – в непогрешимость советской внутренней и внешней политики. Он не видел необходимости в какой-либо серьёзной корректировке своего курса... Стагнация мышления, идеологическая инерция и отсутствие необходимой гибкости неизбежно обрекали советскую политику на крупные промахи и заводили её в тупик»¹⁴.

Ещё одним серьёзным просчётом советской стороны было непонимание того, что *американская внешняя политика – это не нечто стабильное, устойчивое и долгосрочное, похожее на советские пятилетние планы. Она осуществляется с постоянным учётом постепенно меняющихся общественных настроений и быстро меняющейся политической ситуации внутри страны. А американские политики постоянно подстраиваются под изменения ситуации и настроений общественности (действуют по принципу ad hoc). Они пытаются манипулировать этими настроениями, но в то же время эти попытки далеко не всегда оказываются эффективными.*

В Кремле не понимали, что те же самые американские деятели, которые отстаивали разрядку в благоприятной для этого внутриполитической ситуа-

¹² Там же, с. 352.

¹³ Плеханов С.М. Ук. соч., с. 213–214.

¹⁴ Добрынин А.Ф. Ук. соч., с. 366.

ции, могут занять прямо противоположные позиции (даже вопреки своим внутренним убеждениям), если настроения американской общественности поменялись на противоположные.

Советское руководство в соответствии с идеологическими догмами марксизма-ленинизма о «неизбежной победе социализма» полагало, что достигнутый паритет и официально признанное «равенство» будут постоянными и долгосрочными, т.е. внешняя политика Вашингтона будет стабильна и устойчива.

На деле оно столкнулось со сложным, противоречивым и запутанным американским внешнеполитическим процессом, когда даже сторонники разрядки были вынуждены маневрировать, ловчить, требовать от СССР хотя бы символических уступок, чтобы нейтрализовать нападки со стороны правых и «ястребов».

Кремль оказался не готовым к таким стремительным изменениям во внешней политике Вашингтона, к быстрому реагированию на изменения внутриполитической ситуации в США, продемонстрировал отсутствие тактической гибкости. Сказывалась, помимо прочего, значительная неповоротливость всего советского внешнеполитического механизма.

Таким образом, можно сделать вывод, что одних ошибок советского руководства было вполне достаточно для того, чтобы политика разрядки через некоторое время потерпела неудачу. Но это вовсе не означало, что только советская сторона виновата в срыве разрядки. Американцы также внесли немалую лепту в это.

Изъяны, просчёты и негативные случайности в политике США

Советские американисты ещё в начале 1980-х годов выявили, что американцам присуще примитивное, чёрно-белое восприятие мира, которое логически вытекало из их веры в собственную «исключительность» и универсализм своих ценностей.

Академик Г.А. Арбатов подчёркивал, что отношение американцев к внешнему миру – это «разновидность религиозно-политического манихейства, когда вся международная жизнь изображается в виде противоборства Света и Тьмы». Он писал: «Для внешней политики США характерно ярко выраженное деление многоликого в социальном и политическом плане мирового сообщества на своих и чужих (“мы и они”), подачей одной стороны как охранительницы человеческих ценностей и цивилизации в целом, а другой – как нечестивцев, покушающихся на эти ценности»¹⁵.

С другой стороны, политика разрядки Никсона – Киссинджера в содержательном плане требовала кардинального отхода от крайне упрощённых представлений и принятия такой картины мира, когда бы СССР стал восприниматься одновременно и как соперник, и как партнёр на международной арене.

Киссинджер писал: «Никсон и его советники не видели противоречия в том, чтобы относиться к коммунистическому миру одновременно и как к оппоненту, и как к сотрудничающей стороне: оппоненту в фундаментально-идеологическом смысле и в связи с необходимостью предотвратить нарушение

¹⁵ Современная внешняя политика США в 2-х томах. Отв. редактор Г.А. Трофименко. Том I. М., 1984, с. 9.

коммунизмом глобального равновесия сил; сотрудничающей стороне в том смысле, чтобы воспрепятствовать превращению идеологического конфликта в ядерную войну....»¹⁶.

Главным внутренним изъяном США в отношении разрядки оказалась неспособность большинства политической элиты перейти от указанного традиционного чёрно-белого восприятия внешнего мира и политики «сдерживания коммунизма» к более сложному и противоречивому внешнеполитическому курсу, когда Советский Союз выступал бы одновременно и как соперник, и как партнёр на международной арене.

Создание КСО, помимо прочего, служило одним из подтверждений такой неспособности. Традиционная политика «сдерживания коммунизма», разработанная Джорджем Кеннаном, была гораздо более понятной и простой для правящих кругов США, чем новаторская, можно сказать, сложная и радикальная по содержанию политика разрядки.

Хотелось бы напомнить, что основные принципы политики сдерживания (*containment*) Кеннан сформулировал в 1946–1947 гг., т.е. в период начала «холодной войны». Он верно уловил, что советская внешняя политика времён сталинизма представляла собой сплав идеологического коммунистического рвения и традиционного для России территориального экспансионизма, унаследованного от царских времён.

Абсолютно правильно Кеннан определил и географические, и исторические истоки многовековых страхов российских правителей перед угрозой внешних военных вторжений. «В основе невротического восприятия Кремлём мировых событий лежит традиционное и инстинктивное для России чувство неуверенности в собственной безопасности. Первоначально это была неуверенность мирного, земледельческого народа, – писал он в своей «Длинной телеграмме» из Москвы в феврале 1946 г., – пытающегося выжить на открытых равнинных пространствах в непосредственной близости от воинственных кочевых племён. На это, по мере того как Россия вступала в контакт с экономически передовым Западом, стал накладываться страх перед более компетентными, более могущественными, более высокоорганизованными сообществами. Такой вид неуверенности в собственной безопасности скорее характерен не для русского народа, а для русских властей; ибо последние не могли не ощущать, что их правление относительно архаично по форме, хрупко и искусственно в своём психологическом обосновании и не способно выдержать сравнение или сопоставление с политическими системами западных стран. По этой причине они всегда боялись иностранного проникновения, опасались прямого контакта западного мира с их собственным...»¹⁷.

Кеннан верно рассуждал о том, что диктаторский и жестокий характер своего правления, постоянные требования жертвенности от своих подданных, российские и советские власти оправдывали необходимостью укрепления внешней безопасности путём территориальной экспансии и наращивания военной мощи страны.

¹⁶ Киссинджер Г. Ук. соч., с. 675.

¹⁷ Kennan G. «Long Telegram» from Moscow, 22.02.1946. – Foreign Relations of the United States, 1946. Vol. VI. Wash., 1969, p. 699.

К этому, по мнению Кеннана, добавлялась непримиримость СССР к западным капиталистическим странам, изначальная враждебность к ним, которые вытекали из коммунистической идеологии.

На основе концептуальных построений Кеннана и других американских политиков и исследователей в конце 40-х – начале 50-х годов XX века была выработана политика сдерживания. Сущность её сводилась к твёрдому и постоянному сдерживанию «советской экспансии» повсюду в мире на основе достигнутого США значительного военного превосходства над СССР, прежде всего в ядерной сфере. При этом считалось, что географическое положение США «за двумя океанами» делает их неуязвимыми или малоуязвимыми перед лицом возможной «советской угрозы».

Другим компонентом такой политики был отказ от проведения с СССР каких-либо серьёзных дипломатических переговоров по урегулированию разногласий до тех пор, пока его руководство не откажется от своей непримиримой в отношении Запада коммунистической идеологии.

Третьей её составляющей было постоянное и жёсткое противоборство с коммунистической идеологией, поскольку в 40–70-е годы прошлого столетия многие освободившиеся от колониальной зависимости или осуществившие революционный переворот развивающиеся страны выбирали «социалистическую ориентацию».

По замыслу авторов всё это рано или поздно должно было привести к краху Советского Союза в силу его внутренних изъянов и хрупкости.

При этом политика сдерживания в большой мере соответствовала национальному менталитету американцев. Она изображалась в традиционном для Америки духе «вселенской борьбы добра и зла», в которой США были призваны осуществить свою «высокую миссию» по освобождению мира от «коммунистического зла».

Из вышесказанного о простоте политики сдерживания нетрудно понять, что политика разрядки в духе Никсона – Киссинджера в содержательном плане не соответствовала базовым, очень устойчивым чертам американского национального характера и внешнеполитического сознания. А политическая элита, призванная возвыситься над внешнеполитическим традиционализмом и обеспечить просветительскую миссию в отношении масс рядовых американцев, не сумела этого сделать. Последнее, в частности, проявилось в отношении советско-американского торгового соглашения. Конгресс в целом поддержал атаку правых и «ястребов» на подписанное в 1972 г. советско-американское торговое соглашение. Два года продолжалась эта атака, которую возглавил «ястреб», сенатор-демократ от штата Вашингтон Генри Джексон. Киссинджер вначале шёл навстречу его требованиям, позднее понял, что он сразу же нацеливался на срыв политики разрядки.

В конце концов, Сенат ратифицировал соглашение осенью 1974 г., но с поправкой Джексона – Вэника, которая требовала совместить предоставление СССР статуса «наиболее благоприятствуемой нации» в торговле с США с разрешением свободной эмиграции евреев из Советского Союза. Кремль счёл такое требование грубым вмешательством в свои внутренние дела и вообще отказался от торгового соглашения.

Тем самым, мощное средство привязки СССР к США в торгово-экономической сфере, которому такое большое значение придавали Никсон и Киссинджер, было утрачено.

А ведь очевидно, что, если бы соглашение вступило в силу без этой поправки, произошло бы значительное расширение советско-американской торговли и экономического сотрудничества. И уже в этой новой и благоприятной ситуации Вашингтону удалось бы спокойно договориться с Москвой по многим вопросам, включая снятие барьеров на еврейскую эмиграцию из СССР.

Киссинджер в своём фундаментальном труде «Дипломатия» был вынужден признать: «Сущность большинства критических замечаний (в конце концов, даже со стороны либералов) сводилась к призыву вернуться к первоначальным положениям политики «сдерживания» и поджидать трансформации советской системы при наличии сильной обороны»¹⁸. Другими словами, уже во времена президентства Р. Никсона и Дж. Форда выявилась неспособность большинства политической элиты США (включая либералов) принять сложную и противоречивую по содержанию политику разрядки.

Важнейшей конкретной причиной недолговечности политики разрядки со стороны США стал «Уотергейт». По отношению к разрядке данный внутриполитический кризис был исторической случайностью. Но эта случайность имела серьёзные последствия. Кризис привёл к быстрой утрате Никсоном широкой поддержки со стороны Конгресса и американской общественности¹⁹.

В итоге Никсон и Киссинджер лишились политических возможностей утвердить в умах и правящей элиты США, и американской общественности новый более сложный подход к Советскому Союзу, который требовал относиться к нему одновременно и как к партнёру, и как к сопернику.

Киссинджер позднее так комментировал вышесказанное: «Все крупные прорывы в американской внешней политике явились результатом взаимодействия сильного президента с прочими американскими институтами. Президент выступает в роли просветителя, чей моральный авторитет обрисовывает рамки дебатов. Если бы не Уотергейтский скандал, Никсон, возможно, сумел бы превратить весьма осязаемые внешнеполитические успехи первого срока своего президентства в постоянные рабочие принципы – примерно так же, как Франклин Делано Рузвельт создал, а затем консолидировал новый подход к американской внутренней политике, а Трумэн и Ачесон начертали курс политики «сдерживания»»²⁰.

Ещё одной причиной недолговечности политики разрядки со стороны США следует признать личный, жёсткий стиль руководства Р. Никсона, который также можно рассматривать как другую историческую случайность.

Одна из главных особенностей президентства Никсона заключалась в значительной концентрации власти в рамках надведомственного президентского аппарата в обход традиционных внешнеполитических министерств – Госдепартамента и Пентагона. Президент был склонен к единоличным методам руководства и не доверял внешнеполитической бюрократии, включая корпус

¹⁸ Киссинджер Г. Ук. соч., с. 678.

¹⁹ Ход борьбы различных сил в рамках кризиса и его последствия исследованы в монографии: Самуйлов С.М. Уотергейт: Предпосылки, последствия, уроки. М., 1991.

²⁰ Киссинджер Г. Ук. соч., с. 674.

профессиональных дипломатов США. Как следствие, вторым действующим лицом во внешней политике стал Г. Киссинджер.

Начиная с 1971 г. Киссинджер и его аппарат начали заниматься не только планированием, но и осуществлением внешней политики²¹. Другими словами, помощник по национальной безопасности и его аппарат обрели широкие исполнительные прерогативы, соответственно лишив их Госдепартамент и Пентагон.

Это позволило, с одной стороны, осуществить быстрый и резкий поворот к разрядке во внешней политике США. Однако, с другой такие методы породили резкое недовольство Госдепартамента и Пентагона, поставили бюрократию этих внешнеполитических ведомств в оппозицию к разрядке. Тогдашний государственный секретарь У. Роджерс и министр обороны М. Лэйрд часто оставались в неведении относительно важнейших внешнеполитических инициатив Никсона – Киссинджера.

Позднее в мемуарах Киссинджер признал ошибочность методов действий в обход внешнеполитических ведомств, которые он и Никсон применяли при переходе к политике разрядки. Он писал, что президент, подобный Никсону, который нетерпимо относится к Госдепартаменту, в долгосрочной перспективе наносит ущерб своей стране. Внешнеполитические достижения, чтобы быть истинно значительными, должны быть укоренены в постоянно действующей бюрократической машине. Новаторская внешняя политика, чтобы быть стабильной и продолжительной, должна осознанно осуществляться теми, кто регулярно занимается дипломатической деятельностью. И со временем её основные идеи должны быть внедрены в «сердца и умы нации». В свою очередь, это может быть достигнуто только, благодаря «надёжному партнёрству между президентом и государственным секретарём»²².

В итоге, как только политические позиции Никсона из-за «Уотергейта» заметно ослабли, бюрократия и Госдепартамент, и Пентагона начала выдвигать жёсткие, заведомо неприемлемые для советской стороны требования на переговорах по ОСВ-2, и они затянулись на долгие шесть лет.

Несмотря на всё вышесказанное, одной либеральной элитной группой в лице администрации Картера, тем не менее, была предпринята попытка сформулировать и внедрить в «умы и сердца» нации концепцию политики «соперник-партнёр» в отношении СССР.

В начале президентства Картера в специальном президентском исследовательском меморандуме была сформулирована компромиссная линия между позицией Госдепартамента и Агентства по контролю над вооружениями и разоружению (АКВР), с одной стороны, и позицией аппарата СНБ и Комитета начальников штабов (т.е. Пентагона) – с другой.

В меморандуме делались выводы о том, что: советско-американские отношения, вероятнее всего, останутся «смесью сотрудничества и соперничества»; тенденции в изменении военного баланса сил в мире развиваются не в пользу США; Соединённые Штаты имеют значительные преимущества над Совет-

²¹ Kissinger H. White House Years. Boston, 1979, p. 840.

²² Idem. Years of Upheaval. Boston, 1982, p. 434.

ским Союзом почти во всех сферах невоенной национальной мощи: в экономике, политической привлекательности, дипломатии, технологиях²³.

На основе данного меморандума 24 августа 1977 г. Картер подписал директиву, в которой определялись основные цели национальной стратегии США. Они заключались в следующем: во-первых, поддерживать в перспективе баланс с СССР в стратегических ядерных вооружениях на уровне того, который имелся в то время и для чего было необходимо ежегодно увеличивать военный бюджет на 3%. Во-вторых, использовать невоенные преимущества США для того, чтобы стимулировать СССР к большему сотрудничеству. В-третьих, содействовать конкуренции с СССР при отстаивании фундаментальных американских ценностей, таких как права человека и национальная независимость. В-четвёртых, использовать невоенные преимущества США, а при необходимости и военную силу, для предотвращения «экспансии вредного советского влияния в критически важных регионах мира»²⁴.

Итак, в концептуальном плане внешнеполитическая стратегия Картера была вполне здоровой. Имелись и соответствующие лидеры во внешнеполитической команде. З. Бжезинский – помощник президента по национальной безопасности был призван отстаивать линию соперничества с Советским Союзом, государственный секретарь С. Вэнс – линию сотрудничества. Президенту было необходимо как бы соединить эти две линии в единый, последовательный внешнеполитический курс, для чего необходимо было создать сплочённую, цельную внешнеполитическую команду. Кроме того, следовало проводить такой курс, который не отталкивал бы Советский Союз от сферы сотрудничества с США. И в первом, и во втором случаях администрация Картера потерпела неудачу.

Во-первых, Картер не сумел создать сплочённой внешнеполитической команды. Его администрация вошла в историю, как одна из наиболее конфликтных. Борьба между группировками Бжезинского и Вэнса приобрела характер открытых конфликтов, президент не смог их дисциплинировать и метался между ними, всё более склоняясь в сторону первого. Раз не получилось единой команды, то не получилось и единой внешнеполитической стратегии, в том числе в отношении СССР.

Другими словами, субъективный фактор в период президентства Картера сыграл значительную роль в деле размыwania политики разрядки с американской стороны. Его также можно рассматривать как историческую случайность.

Во-вторых, Картер сделал упор на наиболее болезненных для советского руководства вопросах. Его администрация взяла курс не просто на продолжение «разыгрывания китайской карты», а пошла на нормализацию отношений с Китаем. Это было воспринято руководством СССР крайне болезненно.

В-третьих, Картер в отличие от своих предшественников, начал активно публично раздувать тему нарушения прав человека в Советском Союзе, что Кремль воспринимал как грубое вмешательство в свои внутренние дела. История с отказом СССР от торгово-экономического соглашения с поправкой Джексона – Вэника его ничему не научила.

В-четвёртых, к концу 1970-х годов довольно отчётливо обозначилась тенденция сдвига вправо массовых настроений в США, заметного усиления анти-

²³ Huntington S. Renewed Hostility. Chapter in: The Making of America's Soviet Policy. Ed. by J. Nye. New Haven, 1984, pp. 278–279.

²⁴ «The New York Times», 26.08.1977.

советизма. В таких условиях администрации всё труднее становилось отстаивать линию на продолжение сотрудничества с СССР. В частности, навязанная администрации в сентябре – октябре 1979 г. надуманная пропагандистская кампания в американских СМИ относительно «появления советской бригады» на Кубе в Москве была воспринята как преднамеренный срыв процесса ратификации Договора по ОСВ-2 в Сенате. Как известно, договор так и не был ратифицирован.

Таким образом, главным объективным препятствием со стороны США при формировании нового подхода к России (СССР), основанного на принципе «партнёр-соперник», выступала и выступает неспособность большинства политической элиты отказаться от крайне упрощённого чёрно-белого восприятия внешнего мира и, как следствие, отношения к любому государству либо как к партнёру, либо как к сопернику.

То, что подобные внешнеполитические стереотипы носят очень устойчивый характер и после окончания «холодной войны», показала реакция США на войну России с Грузией из-за Южной Осетии в августе 2008 г. Реальность мало кого интересовала тогда в США. И политики, и СМИ, и общественность – все дружно и мгновенно применили к оценке событий традиционную и примитивную чёрно-белую схему – «Россия – это зло, значит, она агрессор. Грузия – это добро, поскольку она тяготеет к США, значит, она жертва».

Некоторые выводы

В России в рамках обыденного сознания существует пословица: «В чужой монастырь со своим уставом не ходят». Что она подразумевает? Она, в частности, означает, что для российского внешнеполитического сознания свойственно признание многообразия международной системы.

Американцам, наоборот, свойственно чёрно-белое восприятие мира («свой – чужой») и неизбывная вера в универсализм своей цивилизации. Говоря проще, они отвергают разнообразие международной системы. В их восприятии «другой», отличный от них (народ, государство, культура), значит – «неправильный», «чуждый» и даже «враждебный». «Другого» следует переделать по своему образу и подобию. Тогда он станет «своим». Именно на такой логике строилась концепция «сдерживания» Дж. Кеннана.

Понятно, что выработка нового кодекса международного поведения России и США, основанного на принципе «партнёр-соперник», невозможна без формирования более менее близких и сходных представлений сторон о важнейших современных международных процессах. Различное понимание указанного документа «Основы взаимоотношений» – убедительное тому подтверждение.

Следовательно, во-первых, российскому внешнеполитическому экспертному сообществу при поддержке государства следует оказать максимально возможное просветительское воздействие на интеллектуальные институты, обслуживающие политическую элиту США. Основная задача при этом должна заключаться в том, чтобы их представления о внешнем мире стали отражать его большое разнообразие, и в сотрудничестве с ними были выработаны совместные подходы к важнейшим проблемам современности.

Под институтами, в первую очередь, имеются в виду «мозговые центры», т.е. независимые исследовательские организации, обслуживающие находя-

щуюся у власти администрацию; аналитические центры внешнеполитических министерств (в Госдепартаменте – это Группа планирования политики, состоящая приблизительно из 20 экспертов), а также аналитические структуры Конгресса – Главное счётное управление и его Исследовательская служба. Необходимо наладить тесное взаимодействие с теми подразделениями этих институтов, которые занимаются Россией.

Само российское внешнеполитическое экспертное сообщество пока не готово к выполнению такой просветительской миссии. Его большинство продолжает пребывать в плену американских внешнеполитических схем и стереотипов. Тем не менее, первые ростки и признаки самостоятельного мышления и формирования своей отечественной политической науки появляются.

Следует, не дожидаясь обретения самостоятельности большинством, сразу же «бросать в интеллектуальный бой» даже уже эти незначительные силы.

Процесс просвещения и выработки совместных подходов в силу кардинального отличия внешнеполитического сознания сторон, возможно, потребует не одного десятилетия упорной, терпеливой, повседневной работы.

Во-вторых, российской стороне при проведении новых переговоров с американцами не следует настаивать на официальном признании «равенства» с США, как это делали советские руководители. Такое признание идёт вразрез с представлениями американцев о собственной «исключительности», и сразу же породит жёсткий отпор со стороны правоконсервативных сил, как это было в 1970-е годы. Кроме того, нынешняя Россия по многим параметрам уступает Советскому Союзу.

Лучше добиваться реального равенства или максимально возможного приближения к нему за столом переговоров, с помощью традиционной дипломатии, не афишируя достигнутые результаты.

В-третьих, ввиду большой степени хаотичности американского внешнеполитического процесса, значительного воздействия на него случайных неожиданно возникающих внутренних факторов необходимо, чтобы внешнеполитический механизм России обладал способностью быстрого реагирования в отношении США с целью оказания поддержки «своим».

И президент Дж. Форд из-за яростных нападок со стороны правых, и президент Дж. Картер, подвергаясь атакам из-за «советской базы» на Кубе, в 1970-е годы просили советское руководство сделать хотя бы символическую уступку, чтобы ослабить позиции своих противников. Кремль отказал и нанёс тем самым себе ущерб.

Как представляется, следовало бы в отношении США так отрегулировать российский внешнеполитический механизм, чтобы он обрёл способность в нужный момент быстро сделать незначительную тактическую уступку. Позднее, когда страсти вокруг данной проблемы в США улягутся, можно будет без лишнего шума данную уступку постепенно свести на нет.