

Поправка Джексона-Вэника и развитие советско-американских отношений в 1972-1975 гг.

В.Т. Юнгблюд, Д.В. Ильин

Вятский государственный университет

Статья посвящена одному из ключевых сюжетов периода разрядки – истории разработки и принятия поправки Джексона-Вэника к Закону о торговле 1974 г. Подробно рассмотрены обстоятельства внесения поправки в Палату представителей и Сенат Конгресса США и формирования на основе её положений двухпартийного антисоветского большинства. Показано значение проблемы прав человека в СССР, в частности права на эмиграцию, для развития американско-советских отношений на пике разрядки. Особое внимание уделено трехсторонним переговорам между советским руководством, администрациями Никсона и Форда и законодателями во главе с сенатором Генри Джексоном. В 1973-1974 гг. и Кремль, и администрация США продемонстрировали готовность к уступкам, однако приемлемого для обеих сторон решения так и не удалось достичь. Принятая в декабре 1974 г. поправка создала серьезные препятствия для развития торгово-экономических отношений сверхдержав, а также имела ряд негативных политических последствий. Поправка конституировала проблему прав человека в СССР в качестве одного из важных компонентов внешнеполитического курса США, создала негативный фон для американско-советского диалога, существенно затруднивший наметившееся сближение сверхдержав и способствовавший свертыванию разрядки.

Ключевые слова: разрядка, поправка Джексона-Вэника, Конгресс США, Г. Киссинджер, Г. Джексон, эмиграция из СССР, санкции

Поправка Джексона-Вэника к Закону о торговле 1974 г. заслуженно считается одним из ключевых актов американской внешней политики 1970-х гг. Эта законодательная норма устанавливала свободу эмиграции из государств с нерыночной экономикой в качестве условия предоставления им статуса «наиболее благоприятствуемой нации» (most favored nation – MFN) в торговле с США. Традиционно поправка рассматривается как один из факто-

УДК: 94

Поступила в редакцию: 15.12.2019 г.

Принята к публикации: 01.04.2020 г.

ров, препятствовавших развитию политики разрядки международной напряжённости и приведших к её свёртыванию (Hanhimäki 2004: 342, 379; Schulsinger 2010: 384). Ограничительные нормы, установленные поправкой, сохраняли свою юридическую силу в течение многих лет после окончания холодной войны и были отменены только в декабре 2012 г. вместе с принятием так называемого «закона Магнитского» (Троицкий 2013: 65-67).

Разрядка международной напряжённости была исключительно сложным по структуре и потенциальным возможностям периодом мировой истории. Вплоть до настоящего времени она считается уникальным примером советско-американского взаимодействия. Разрядка породила надежды на сближение Востока и Запада, объединила усилия великих держав в деле контроля за гонкой вооружения и на многие десятилетия вперед внесла в повестку международной жизни проблему прав человека. Особое место в ней заняли события, связанные с принятием в декабре 1974 г. Конгрессом США поправки к Закону о торговле. Цель настоящей статьи – рассмотреть исторические обстоятельства принятия поправки и оценить исторические последствия этого события для советско-американских отношений и международных отношений в целом.

Кроме того, история продвижения и принятия поправки Джексона-Вэника в контексте развития американо-советских отношений на пике разрядки позволяет рассмотреть взаимодействие ветвей власти в США при формировании политики в отношении СССР. Данный сюжет отражает не только институциональное противостояние, но и идейное соперничество между сторонниками политического реализма во главе с президентом Р. Никсоном и его советником по национальной безопасности (с сентября 1973 г. – также и госсекретарём) Г. Киссинджером и, с другой стороны, приверженцами идеалистического подхода к внешнеполитическому курсу США, среди которых на первый план выдвинулся сенатор Генри Джексон.

Не столь обширную историографию поправки Джексона-Вэника в конце 1970-х гг. открыла книга Полы Штерн, бывшей сотрудницы аппарата Конгресса. Она объясняла мотивы, сподвигнувшие Джексона внести поправку и настойчиво отстаивать ее принятие, преимущественно президентскими амбициями сенатора, которые усиливались поддержкой лоббистских групп (в первую очередь, профсоюзов АФТ-КПП и общественных организаций американских евреев) (Stern 1979). В целом ее выводы о доминирующей роли карьерных соображений Джексона поддерживал Рэймонд Гартхоф (Garthoff 1985). Генри Киссинджер в своей знаменитой «Дипломатии» истоки поправки видел в хроническом антикоммунизме и неприятии разрядки отдельными политиками в Конгрессе и считал кампанию в пользу её принятия «суррогатом идеологической конфронтации с коммунизмом» (Kissinger 1994: 754). В том же ключе интерпретировал произошедшее Дж. Сури, указавший на то, что призывы сторонников поправки к немедленному «моральному очищению» и преодолению поствьетнамского

синдрома были политическим лицемерием, поскольку подлинное преодоление комплекса вины за Вьетнам было возможно лишь в результате постепенной целенаправленной работы дипломатов и политиков (Suri 2007: 245).

Советская историография расценивала поправку как «открытую и грубую попытку вмешательства во внутренние дела СССР» и связывала ее принятие с попытками подорвать политику разрядки (История внешней политики СССР 1981: 497). Современные российские историки В.О. Печатнов и А.С. Маныкин отмечают, что поправка была классическим примером проявления со стороны США политики двойных стандартов и демонстрировала возобладавшее в высших эшелонах американской элиты узкое понимание разрядки, ограничивавшееся по существу идеей паритета с СССР в области стратегических вооружений (Печатнов, Маныкин 2012: 461).

На современном этапе исследователи периода Никсона и Дж.Форда склонны считать, что права человека для Генри Джексона, Чарльза Вэника и их сторонников были не просто инструментом завоевания внутриполитической поддержки, а самодостаточной категорией, неразрывно связанной с американскими традициями идеализма и внешнеполитической идентичностью американцев (Morgan 2010). Дэвид Аллен, например, рассматривает противостояние Киссинджера и сторонников поправки как проявление извечного противостояния во внешней политике США интересов и ценностей, которое уходило корнями во времена дебатов Томаса Джефферсона, Джеймса Мэдисона и Александра Гамильтона (Allen 2015: 185). Томас Проберт полагает, что поправка Джексона-Вэника бросила вызов всей американской внешнеполитической парадигме, поставив под сомнение тезис о невмешательстве во внутренние дела других государств, и тем самым стала «ранним примером односторонних, но не военных, а гуманитарных интервенций Соединённых Штатов» (Probert 2011: 323, 340). Ноам Кочави, Майк Боукер и Фил Уильямс связывают мощную поддержку, которую получила поправка в Конгрессе и обществе, с действием «вьетнамского синдрома». По их мнению, Вьетнамская война разрушила у многих веру в преимущество американского образа жизни и развеяла мифы, которыми Америка подпитывала себя на протяжении всей холодной войны. Кочави, в частности, отмечает, что кампания в защиту права советских евреев на эмиграцию смогла заполнить психологический вакуум и вернуть Америке «высокие моральные основания, утерянные во Вьетнаме» (Bowker, Williams 1988; Kochavi 2005: 525-526).

Некоторые историки склоняются к тому, что происхождение поправки и причины её превращения в инструмент консолидации всех противников разрядки невозможно объяснить какой-то одной причиной. Энн Хессинг Кан, например, полагает, что поправка Джексона-Вэника была частью общей атаки консерваторов на разрядку как таковую. Организаторы этого движения считали, что Никсон и Киссинджер «переоценивали возможности разрядки» и поэтому «обещали больше, чем получали взамен». Противники действующей администрации опасались, что разрядка принесет реальные плоды и тем самым

поставит под вопрос развитие военных программ. Правозащитная проблематика вполне годилась для мобилизации общественной и политической поддержки поправки и подрыва престижа республиканских администраций. Успех же её продвижения в Конгрессе во многом был обусловлен слабостью президента Дж. Форда, капитулировавшего перед ястребами (Cahn 1998: 39-45, 185).

Ложка дёгтя в бочке меда

18 октября 1972 г. солидный массив межгосударственных соглашений, заключенных между СССР и США в мае того же года в ходе Московского саммита, пополнился двумя важнейшими документами, наглядно демонстрировавшими многогранность процесса разрядки в двухсторонних отношениях. Министр внешней торговли СССР Н.С. Патоличев и министр торговли США П. Питерсон подписали Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о торговле, которое в области налогообложения и таможенных пошлин предусматривало взаимное предоставление сторонами «режима не менее благоприятного, чем тот, который предоставляется подобным товарам, происходящим из любой третьей страны или экспортируемым в любую третью страну»¹. В то же день Н.С. Патоличев и госсекретарь У. Роджерс заключили Соглашение об урегулировании ленд-лиза, взаимной помощи и претензий, которое устанавливало окончательную сумму долга СССР за поставки по ленд-лизу (722 млн долл.) и порядок расчетов. В частности, предполагалось, что к 1 июля 1975 г. советской стороной будут осуществлены три транша на общую сумму 48 млн долларов, а оставшаяся сумма долга (674 млн) будет выплачиваться ежегодно равными частями до 2001 г. включительно, но только после предоставления Советскому Союзу статуса наиболее благоприятствуемой нации, предусмотренного торговым соглашением².

Однако еще до официального подписания под оба документа была заложена «мина замедленного действия». 4 октября сенатор-демократ Генри Джексон (штат Вашингтон) внес к законопроекту S.2620 «О торговых отношениях Востока и Запада» поправку № 1691, которая запрещала распространять на страны с нерыночной экономикой статус MFN, предоставлять правительственные кредиты и кредитные гарантии, если такая страна:

«а) отказывает своим гражданам в праве или возможности эмигрировать в любую страну по своему выбору;

б) облагает более чем номинальным налогом эмиграцию, визы или иные документы, требующиеся для эмиграции вне зависимости от цели и причины; либо

¹ Department of State Bulletin, November 20, 1972. P. 595.

² Ibid. P. 604.

в) облагает более чем номинальными налогами, сборами, штрафами, платежами или иным бременем как следствие желания граждан эмигрировать в страну по своему выбору»³.

О популярности законодательной инициативы Джексона свидетельствовали подписи 73 сенаторов из обеих партий, включая таких известных политиков как Г. Хэмфри, Э. Кеннеди, У. Мондейл, Э. Маски, Э. Стивенсон (демократы), Б. Голдуотер, Р. Доул, Дж. Джавитс, Р. Тафт-мл. (республиканцы)⁴. Тогда же – 4 октября – абсолютно идентичный текст в форме отдельного законопроекта был внесен в Палату представителей конгрессменом Ч. Вэником (демократ, Огайо). Под законопроектом стояли подписи 70 коллег Вэника⁵.

В тексте поправки не было прямого указания на конкретное государство, однако ни Джексон, ни Вэник не скрывали, что направлена она против СССР и его эмиграционной политики. Джексон назвал решения советского руководства в этой сфере «грубейшим нарушением прав человека», противоречившими «нашим наиболее укоренённым представлениям о человеческой свободе и достоинстве», и даже проводил параллели с продажей выездных разрешений евреям в нацистской Германии⁶. В тот день из уст других сенаторов в адрес Москвы звучали обвинения в «бесчеловечной» и «безответственной» политике, апелляции к Декларации прав человека и Великой хартии вольностей, слова поддержки – в адрес советских евреев, и осуждения – в адрес администрации за бездействие в данном вопросе⁷.

Впрочем, солидная поддержка поправки в палатах Конгресса (особенно в Сенате) по объективным причинам не могла дать быстрый результат – до конца второй сессии Конгресса 92-го созыва оставались считанные недели, в самом разгаре была президентская предвыборная гонка, а также кампания по переизбранию Палаты представителей и трети Сената. В таких условиях президент Р. Никсон, который был заранее осведомлён о намерениях Джексона внести поправку, но не был согласен с ней, пообещал сенатору не использовать своё влияние для давления на республиканцев в Конгрессе (Garthoff 1985: 310). Вероятно, президент в тот момент не желал, чтобы и без того весьма скандальная предвыборная кампания «обогатилась» еще одним потенциально невыгодным ему сюжетом. Однако сама проблема от этого не исчезла, оставаясь в «подвешенном» состоянии.

Еврейская эмиграция и «налог на дипломы»

Что же подтолкнуло политиков Капитолия к столь резким действиям, явно не согласовывающимся с политикой разрядки? Сразу следует отметить, что вопрос о включении проблемы прав человека в контекст внешней политики был

³ Congressional Record (*далее – CR*). Vol. 118. Washington, 1972. P. 33658-33659.

⁴ Ibid. P. 33659.

⁵ Ibid. P. 33799.

⁶ Ibid. P. 32429.

⁷ Ibid. P. 33663-33666.

поставлен в США несколько раньше. Еще в конце 1960-х – начале 1970-х гг. Объединение Советов евреев СССР и Национальный Центр еврейских политических исследований предложили условия торговли с СССР поставить в зависимость от состояния в этой стране эмиграционного законодательства и соблюдения права граждан на беспрепятственный выбор страны проживания (Cahn 1998: 39; Stern 1979: 11). Очевидно, в Москве эти факты не получили своевременной и должной оценки, а формирование в общественной и политической жизни США мощного правозащитного бэкграунда было попросту проигнорировано. 3 августа 1972 г. Президиумом Верховного Совета СССР был принят указ № 3198-VIII, который возлагал на советских граждан, выезжающих на постоянное место жительства за границу, обязанность возместить государству понесенные затраты на их обучение в вузах, в аспирантуре, ординатуре и адъюнктуре, а также затраты на получение ученых степеней⁸. В тот же день Совет министров одобрил постановление, установившее нормативы компенсации, а также условия частичного и полного освобождения от «налога на дипломы». Так, выпускники юридических, экономических, педагогических институтов обязывались выплатить 4500 рублей в пользу государства, выпускники университетов – 6000 рублей, дороже всего был оценён диплом МГУ – 12200 рублей (Дённингхаус, Савин 2013: 150). Появление Указа Президиума и Постановления Совета Министров СССР предоставило сенатору Джексону и его сторонникам возможность конвертировать уже наметившийся общественно-политический тренд в адресную политическую инициативу.

Хотя оба советских нормативных документа оперировали только общей категорией «граждане СССР», на практике речь в подавляющем большинстве случаев шла о советских евреях. Вплоть до конца 1960-х гг. выезд советских граждан еврейского происхождения на постоянное место жительства за границу носил спорадический характер, однако начиная с 1968 г. он заметно возрос. За один только 1971 г. в Израиль выехало больше советских евреев, чем за весь послевоенный период (13 711 человек), а в 1972 г. исторический максимум обновился, увеличившись более чем в два раза (29 821 человек) (Дённингхаус, Савин 2012: 106).

Вопрос о мотивах, которые сподвигли советское руководство к «завинчиванию гаек» в отношении эмигрирующих евреев, до сих пор не имеет однозначного ответа. Сам Л.И. Брежнев на переговорах с американцами пытался изобразить всё как некий бюрократический казус, непреднамеренный сбой в машине государственного управления, однако данная версия и тогда, и сейчас не вызывает большого доверия. Киссинджер в своих мемуарах предполагал, что «налог на дипломы» был введен под давлением арабских государств Ближнего Востока, недовольных тем, что приток из СССР образованных евреев усиливает потенциал Израиля (Kissinger 1982: 250). Историк Д. Сарджент также считает,

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1972. № 52(1658). С. 519.

что превращение еврейской эмиграции в трудноразрешимую для СССР проблему было прямым следствием всплеска еврейского национализма после победы Израиля в Шестидневной войне 1967 г.: тогда разрешения на массовый выезд евреев на историческую родину в дружественных СССР арабских государствах воспринималось крайне болезненно; в то же время, попытки ограничить поток эмигрантов стали поводом для обвинений СССР в нарушении прав человека (Sargent 2015: 211-212). Современный американско-российский исследователь В. Зубок обращает внимание на идеологическую подоплёку проблемы. В частности, он отмечает: «Массовая эмиграция наносила смертельный удар по двум идеологическим мифам: что СССР является «социалистическим раем», из которого никто не хочет уезжать, и что евреи успешно ассимилированы» (Зубок 2011: 336).

Опубликованные еще в 1990-х гг. документы дают основания полагать, что кроме геополитических расчётов и идеологических установок инициаторы налога решали и сугубо прагматические задачи – воспрепятствовать оттоку квалифицированных кадров и пополнить государственную казну, если такая «утечка мозгов» в отдельно взятом случае становилась неизбежной. Весьма осведомленный дипломат А. Адамишин отмечал: «Велась довольно неприличная торговля: людей выпускали из страны в обмен на американские льготы в экономической области. По-крупному мы мало что получили и, соответственно, из СССР в год отпускали по чайной ложке» (Адамишин 2016: 174).

Как таковой «налог на дипломы» не являлся фатальным препятствием для массовой еврейской эмиграции: в 1972 г. среди выехавших из СССР в Израиль лица с высшим образованием составляли 13,5%, из числа выехавших более 900 человек в соответствии с указом от 3 августа уплатили в пользу государства почти 4,5 млн рублей⁹. Однако, он мог использоваться в качестве дополнительного барьера в тех случаях, когда отъезд того или иного лица был нежелателен в силу соображений безопасности. Об этом советские руководители не раз говорили американским представителям (The Kissinger Transcripts... 1998: 340-341)¹⁰. Л.И. Брежнев по этому поводу в 1976 г. доверительно сообщил американскому бизнесмену А. Хаммеру, что он дал указание «отпускать всех, кто захочет. За исключением причастных к оборонным и другим государственным секретам»¹¹. Кроме того, запреты на временный выезд из страны к родственникам и в заграничные командировки с научными целями стали притчей во языцех. Американская многотиражная пресса и научная периодика изобиловали публикациями на эту тему. В 1973-1975 гг. в «New York Times» более пятисот раз появлялись статьи по вопросам эмиграции, а «Bulletin of Atomic Scientists»

⁹ «Как выпустить из кармана еврейский вопрос». *Источник*. 1996. № 1. С. 153-154.

¹⁰ Foreign Relations of the United States (*далее – FRUS*), 1969-1976. Vol. XVI. Soviet Union, August 1974 – December 1976. Washington, 2012. Doc. 64. Memorandum of conversation. P. 190-191.

¹¹ Черняев А. Проект. Советская политика 1972-1991 гг. – взгляд изнутри. 1976 год. С. 49. URL: https://nsarchive2.gwu.edu/rus/text_files/Chernyaev/1976.pdf (дата обращения: 11.07.2019).

изобиловал историями о советских ученых, которым было запрещено покидать пределы страны (Cahn 1998: 42-43). Разрядка не отменяла холодной войны, хотя и скорректировала формы её проявления.

Сенатор Джексон, американские евреи и «рождение» поправки

Как бы то ни было, о «налоге на дипломы» уже в августе 1972 г. стало известно в США. И до этого американские парламентарии весьма чутко относились к проблемам советских евреев¹², теперь же известие о новых ограничительных мерах спровоцировало под сводами Капитолия множество выступлений, в которых депутаты обеих палат выражали своё осуждение принятого властями СССР решения¹³. В течение сентября в Палате представителей было внесено несколько резолюций, осуждающих введение дополнительных поборов для советских эмигрантов¹⁴. К концу месяца статус главного протагониста прав советского еврейства окончательно застолбил за собой сенатор Генри Мартин Джексон (1912-1983).

К тому моменту опытный политик, впервые избранный в Сенат ещё в 1952 г., он был одной из самых заметных фигур в верхней палате Конгресса. В Джексоне парадоксальным образом сочетались черты прогрессивного либерала, когда речь шла о внутриамериканских проблемах, и репутация «ястреба» в области внешней политики и национальной безопасности. На заре своей сенатской карьеры он был одним из тех, кто противостоял сенатору Д. Маккарти на слушаниях «Army vs. McCarthy» в постоянном подкомитете по расследованиям, позднее он стал одним из соавторов «Акта о национальной политике в сфере окружающей среды» (1969), заложившего основы государственной экологической политики в США (Kaufman, Henry 2000: 5, 202-204). В конце 1960-х гг. президент Р. Никсон предложил сенатору пост министра обороны; Джексон отказался, однако в дальнейшем был одним из самых активных защитников инициативы администрации по созданию системы противоракетной обороны «Сейфгард»¹⁵. С началом политики разрядки позиции сенатора и администрации Никсона стали все больше расходиться. Летом 1972 г. при ратификации договора ОСВ-1 Джексон предложил поправку, призывавшую при подготовке следующего договора добиться, чтобы для США был установлен уровень межконтинентальных стратегических ядерных сил не ниже, чем для СССР (Kaufman, Henry 2000: 256-257). В сентябре поправка, получившая его фамилию, была одобрена Сенатом при ратификации договора.

¹² Так, в апреле 1972 г. Палата представителей подавляющим большинством голосов (360 против 2) одобрила резолюцию H.Con.Res. 471, которая призвала Президента США незамедлительно поднять перед советскими властями вопрос о свободе вероисповедания и выезда за границу для советских граждан, а также обратиться в Генеральную Ассамблею ООН по поводу нарушения Советским Союзом Декларации прав человека. И в преамбуле резолюции, и в ходе дебатов основной акцент был сделан на положении евреев в СССР (CR. Vol. 118. P. 12931-12962).

¹³ См.: CR. Vol. 118. P. 29014, 29663-29664, 30718, 30769-30792, 31165, 31185.

¹⁴ CR. Vol. 118. P. 29616, 29973, 30196, 30568, 30807.

¹⁵ Nixon R. RN: The Memoirs of Richard Nixon. Vol. 1. New York, 1978. P. 419, 516.

В числе других видных сенаторов-демократов (таких как Э. Маски и Г. Хэмфри) Джексон пользовался поддержкой еврейских общественных организаций. Кампания по выборам президента 1972 г. показала, что политические предпочтения американских евреев существенно изменились. Традиционно симпатии еврейской общины были на стороне демократов: в 1964 г. за Л. Джонсона проголосовало 90% американских евреев, в 1968 г. за Г. Хэмфри – 81%. Кандидат демократической партии на выборах 1972 г. Д. Макговерн таким влиянием похвастать не мог и получил голоса лишь 64% избирателей еврейского происхождения (Peretz 2015: 196).

Столь значительная потеря политической поддержки была связана с рядом неудачных заявлений Макговерна по ближневосточной тематике. Так, в ходе праймериз он высказывался за вывод израильских войск с оккупированных арабских территорий и интернационализацию Иерусалима, а поставку Израилю американских истребителей-бомбардировщиков «Фантом» поддержал с оговоркой, что они не будут применяться над территориями арабов. Позднее, уже в статусе кандидата от демократов, Макговерн сменил риторику и даже попытался обыграть тему ущемленных прав советского еврейства, однако не преуспел. На таком фоне республиканцы попытались воспользоваться промашками лидера конкурентов, им удалось привлечь на свою сторону ряд влиятельных бизнесменов (Р. Клейна, М. Риклиса, Ч. Бассина) и общественных деятелей (У. Вэкслера, Г. Шахтера, С. Сигела) еврейского происхождения, ранее поддерживавших демократов (в том числе и Джексона)¹⁶. Логично, что при первой же подходящей возможности, – введение «налога на дипломы» в этом смысле оказалось весьма кстати, – Джексон и его единомышленники попытались восстановить и укрепить пошатнувшиеся позиции в столь значимом сегменте электората.

Еще летом 1972 г. в аппарате Джексона знали о ходе американо-советских переговоров по ленд-лизскому долгу и прорабатывали варианты возможного удара по развитию торговых отношений двух сверхдержав. На момент появления информации об Указе Президиума Верховного Совета СССР 3 августа идея об установлении взаимосвязи между развитием двухсторонней торговли и либерализацией эмиграционной политики СССР циркулировала между офисами сенаторов уже несколько месяцев и была не нова, известие об Указе послужило катализатором процесса. Фактическим «отцом» будущей поправки можно назвать помощника сенатора Джексона Ричарда Пёрла, который на одном из рабочих совещаний в начале сентября выступил с предложением законодательно поставить предоставление Советскому Союзу статуса MFN в зависимость от введения свободы эмиграции. На тот момент идея нашла поддержку только у помощника сенатора А. Рибикоффа (дем., Коннектикут) М. Эмитэя, аппаратчики других сенаторов и, что особо примечательно, представители еврейских организаций тогда сочли инициативу чересчур радикальной (Stern 1979: 20-26).

¹⁶ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. Р4459. Оп.1. Д.2. Л. 199-200.

В течение нескольких недель в парламентских кулуарах шла борьба между «жесткой» тактикой законодательного воздействия на американо-советскую торговлю, предложенной Джексоном, и его «мягкой» альтернативой – проектом резолюции Г. Хэмфри и Д. Джавитса, в которой кроме призыва к отмене выездного налога в самых общих формулировках упоминалась связь между развитием двусторонней торговли и смягчением эмиграционной политики СССР. Переломным моментом стало выступление Джексона на митинге, организованном 26 сентября в Вашингтоне Национальной конференцией советских евреев. Сенатор оказался настолько убедительным, что резолюция с его «жестким» вариантом была принята единогласно. Вскоре и Хэмфри, и Джавитс (после небольшого смягчения первоначального варианта) поставили свои подписи под проектом поправки, за ними последовал ряд либерально настроенных сенаторов (Stern 1979: 31-38).

«Тихая дипломатия» Киссинджера и Кремля

Завершение законодательной сессии Конгресса в октябре 1972 г. на время убрало вопрос о поправке из актуальной повестки дня, однако начало работы нового, 93-го Конгресса обещало возобновление борьбы вокруг неё. Администрации Никсона для реализации обязательства по предоставлению СССР статуса MFN требовались соответствующие правовые инструменты, которые не были предусмотрены действующим законодательством. Они не были прописаны в законопроекте S.2620, к которому изначально была предложена поправка, такой билль только предстояло внести в Конгресс. И формально ничто не мешало Джексону и Вэнику внести заново поправку к другому законопроекту.

В начале 1973 г. аппарат Вэника развернул интенсивную деятельность в кулуарах. Результаты не замедлили сказаться – число членов Палаты представителей, изъявивших готовность поддержать ее, достигло 235 человек. Конгрессмен был опытным политиком, компетентным в эмиграционной проблематике. Евреи составляли 11% избирателей в его округе. Сам он был потомком чешских эмигрантов и на протяжении большей части своей политической карьеры занимался проблемами эмиграции и воссоединения семей выходцев из Восточной Европы (Sahn 1998: 41). Этот опыт оказался весьма полезным в момент внесения поправки и привлечения сторонников, которые составили подавляющее большинство в палате. Принципиально важным было то, что в рядах этого большинства с февраля был У. Миллс – влиятельнейший председатель Комитета по доходам и налогам, к компетенции которого относилось торговое законодательство (Stern 1979: 55, 57). Действия Вэника-Миллса фактически синхронизировались с инициативой председателя подкомитета по международным организациям Комитета по внешней политике Палаты представителей Дональда Фрэзера провести слушания (Abbott 1981: 772-776) по проблеме прав человека в мире, во время которых внешняя политика Никсона-Киссинджера неоднократно

но оценивалась как «аморальная» на том основании, что она не принимала в расчет положение дел с правами человека в Советском Союзе (Morgan 2010: 245-246; Peterson 2009: 69-70). Чувствуя, что инициатива принадлежит ему, Вэник в частных беседах с представителями Госдепартамента настоятельно советовал администрации «найти компромисс с Советами» в вопросе о выезде евреев, а сотрудники Джексона и Джавитса настойчиво предлагали информировать их о ходе переговоров с Москвой по еврейской проблематике (Добрынин 1996: 492).

Что же советская сторона? Посол в США А.Ф. Добрынин в своих мемуарах упрекал высшее руководство СССР (в частности, Л.И. Брежнева и А.Н. Косыгина) в иррационализме и неконкретности на том основании, что их позиция всецело определялась нежеланием «уступать нажиму сионистов и позволять им вмешиваться» во внутренние дела СССР (Рабочие и дневниковые записи... 2016: 492). Однако ряд фактов указывает на то, что позиция советских руководителей не была настолько примитивной и однобокой.

Суть нового советского подхода ёмко выражала дневниковая запись Л.И. Брежнева от 6 октября 1972 г.: «Как бы Указ о евреях не отменять, а де фактом (*так в документе. – прим. авт.*) не применять» (Рабочие и дневниковые записи... 2016: 532). С одной стороны, официальная отмена решений от 3 августа действительно была равносильна открытой капитуляции перед нажимом Запада, на что советские лидеры принципиально не были готовы пойти. С другой, в Кремле, очевидно, достаточно быстро осознали, что потенциальный ущерб от санкций, предлагавшихся поправкой Джексона-Вэника, способен перевесить любые экономические и внешнеполитические выгоды от августовских указов. В теории такой двойственный подход позволял правящей верхушке СССР сохранить лицо, и в то же время снизить градус страстей, разгоревшихся в США вокруг еврейской эмиграции. Тем более, что в Москву продолжали поступать сигналы о серьезности намерений Конгресса. В конце ноября 1972 г. на переговорах с Председателем Совета министров СССР А.Н. Косыгиным Г. Хэмфри прямо заявил о том, что поправка Джексона-Вэника не является обычным электоральным вопросом, который вскоре после выборов сойдет на нет. Позднее, в марте 1973 г. министр финансов Дж. Шульц в беседе с Брежневым признал наличие «серьезных проблем с Конгрессом», но при этом заверил советского руководителя, что администрация Никсона работает над их решением¹⁷.

Работа действительно велась. В феврале 1973 г. Миллс выдвинул предложение сделать механизм предоставления социалистическим государствам статуса MFN неотъемлемой частью общего законопроекта о торговле. Идея была поддержана Госдепартаментом, Министерством финансов и Советом по международной экономической политике, но со скепсисом встречена в аппарате Совета национальной безопасности из-за опасений, что повторное внесение поправки

¹⁷ FRUS. Vol. XV. Doc. 70. Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) P. 244-245; Doc. 84. Memorandum of conversation. P. 286.

Джексона-Вэника поставит под угрозу принятие всего законопроекта¹⁸. Справедливость таких опасений отчасти подтвердило выступление Джексона в Сенате 15 марта, в котором тот заявил о повторном внесении поправки к старому законопроекту, ссылаясь при этом на «священную обязанность» Америки защитить «фундаментальное право человека (на эмиграцию – прим. авт.)». Выступление Джексона поддержал ряд сенаторов из числа тех, что подписались под поправкой в октябре (Рибикофф, Джавитс, Бакли и др.)¹⁹.

В таких условиях основную ставку администрация попыталась сделать на способность Миллса обеспечить принятие в Комитете по доходам и налогам компромиссной альтернативы поправке Джексона-Вэника (Stern 1979: 63). Однако для успеха такой альтернативы от советской стороны требовалось проявить гибкость в вопросе эмиграции и продемонстрировать эту гибкость американским законодателям.

30 марта Добрынин передал Киссинджеру послание Брежнева. В письме советский генсек назвал развернувшуюся на Западе кампанию против ограничений на эмиграцию «искусственной и нездоровой» и отметил, что подавляющее большинство заявлений советских граждан на выезд в Израиль удовлетворяется (95,5% за 1972 г.). Советский лидер был верен своей стратегии – взимание выездного сбора прекратить, но официально не отменять – и потому основной акцент сделал на том, что постановление Совета министров от 3 августа предусматривало возможность полного освобождения выезжающих граждан от компенсации государственных расходов на образование, и что в повседневной практике взыскиваются и будут взыскиваться впредь лишь стандартные пошлины, незначительные по своим размерам²⁰. Спустя несколько дней (10 апреля) Добрынин на встрече с Киссинджером подтвердил согласие Москвы на ознакомление американских парламентариев с текстом послания Брежнева²¹.

Необходимость информационного воздействия на американских парламентариев к тому моменту назрела весьма остро. 10 апреля в Конгресс был внесен комплексный законопроект H.R.6767 «О реформе торговли», наделявший президента дополнительными полномочиями по регулированию таможенных тарифов, ведению переговоров о взаимном устранении препятствий в международной торговле, а также по распространению статуса MFN на социалистические государства. Джексон моментально внес свою поправку и к новому законопроекту, теперь под текстом поправки стояли подписи 76 сенаторов (кроме самого Джексона)²².

Ставки в политической игре между администрацией и Конгрессом повышались, и теперь Никсон и Киссинджер срочно стремились реализовать полу-

¹⁸ Ibid. Doc. 76. Editorial Note. P. 262.

¹⁹ CR. Vol. 119. Washington, 1973. P. 8071-8079.

²⁰ FRUS. Vol. XV. Doc. 89. Message from the Soviet Leadership to President Nixon. P. 301-302.

²¹ Ibid. Doc. 95. Memorandum of Conversation. P. 313.

²² CR. Vol. 119. P. 11728, 11150

ченный от советского руководства «козырь». Однако здесь их ждало серьезное разочарование. На состоявшейся 18 апреля встрече президента и его помощника по национальной безопасности с лидерами Конгресса Джексон категорически заявил о недостаточности предпринятых мер и потребовал добиться официального согласия Москвы утвердить минимальную квоту выездных виз для советских граждан всех без исключения национальностей (Garthoff 1985: 326; Kissinger 1982: 253).

Раунд первый: Палата представителей

Теперь уже советское руководство оказалось в двусмысленном положении: для Брежнева и его коллег отказ от фактического взимания «налога на дипломы» уже был серьёзной уступкой американцам, на этот же раз от них требовали ещё больших уступок, на которые они не готовы были пойти. В ходе неофициальной части переговоров с Киссинджером в Завидово в мае 1973 г. советский генсек эмоционально отреагировал на «упрямство» американского сенатора, пообещав, что в случае одобрения торгового закона с поправкой Джексона «ни один еврей больше не сможет покинуть Советский Союз»²³. Слова Брежнева, как показало дальнейшее развитие событий, в лучшем случае можно расценивать как ситуативную попытку психологического давления на американскую сторону. В ходе официального визита в США в июне того же года Брежнев воздержался от столь резких высказываний и на заверения Никсона в том, что большинство в Конгрессе и американском обществе поддерживает сближение двух государств, дипломатично заметил, что «не считает, будто такой человек, как Джексон, отражает устремления американского народа»²⁴. На встрече с членами Конгресса неудобный вопрос об ограничениях эмиграции евреев Брежнев парировал, зачитав свежие статистические данные, и ненавязчиво намекнул парламентариям на то, что «к любой поправке может быть своя поправка»²⁵.

Жесткая позиция Джексона, продемонстрированная им на встрече в Белом Доме, заставила администрацию Никсона начать проработку альтернативных вариантов. В течение лета – осени 1973 г. в качестве одной из альтернатив поправке в редакции Джексона-Вэника рассматривался вариант, внесённый в Комитет по доходам и налогам представителями Калифорнии Джерри Петтисом (респ.) и Джеймсом Корманом (дем.). Поправка Петтиса-Кормана наделяла президента США полномочиями распространять статус MFN на коммунистические государства в случае аналогичных действий с их стороны, при этом статус предоставлялся на срок не более трех лет, а для его продления требовалось обязательное согласие Конгресса. Кроме того, президент должен был ежегодно

²³ FRUS. Vol. XV. Doc. 115. Conversation between President Nixon and His Assistant for National Security Affairs (Kissinger). P. 453.

²⁴ Ibid. Doc. 124. Memorandum of Conversation. P. 506.

²⁵ Ibid. Doc. 125. Memorandum of Conversation. P. 508.

предоставлять Конгрессу отчёт, подтверждающий, что государство со статусом MFN демонстрирует «существенный прогресс» в области прав человека, не устанавливает необоснованные налоги и иные меры дискриминации в отношении претендентов на выезд²⁶. В течение нескольких месяцев в администрации рассматривались и иные варианты: полное удаление из законопроекта раздела, посвященного MFN; привлечение к обсуждению поправки Джексона-Вэника других – более лояльных администрации – комитетов Палаты; максимальное затягивание любого решения по проблеме для выработки новых проектов, более проходимых, чем поправка Петтиса-Кормана²⁷.

В итоге администрация Никсона не смогла толком остановиться ни на одном из них. Поправке Петтиса-Кормана не была обеспечена должная поддержка в парламентских кулуарах, а на самих конгрессменов оказывалось серьезное давление со стороны еврейских общественных организаций Калифорнии. Под самый занавес комитетских слушаний республиканец Б. Конейбл предложил поправку, которая полностью вычеркивала из билля главу IV, посвященную вопросам предоставления MFN. Локальную победу администрация смогла одержать лишь в вопросе ограничительных мер по кредитам, на которых настаивали Джексон и Вэник. По инициативе конгрессмена Г. Шнибелли Комитет по доходам и налогам решил, что применение таких ограничений относится к компетенции Комитета по делам банков и валют, поэтому на рассмотрение нижней палаты поправка Джексона-Вэника была передана в урезанном виде, только с ограничениями по статусу MFN (Stern 1979: 88-92).

В Палате представителей рассмотрение законопроекта осенью 1973 г. несколько раз откладывалось – сначала из-за нового витка арабо-израильского конфликта на Ближнем Востоке («Война Судного дня»), потом – по просьбам Белого Дома, отчаянно пытавшегося найти рычаги воздействия на оппонентов в Конгрессе. Однако все усилия (в том числе и переговоры Киссинджера и министра финансов Шульца с Джексоном) не дали результата. В Москве внимательно и заинтересованно следили за ходом дискуссий вокруг поправки и осознавали значения результатов этого процесса для текущего и будущего состояния двусторонних отношений. В начале 20-х чисел октября Л.И. Брежнев эту тему упомянул в числе «двух важных моментов», которые привлекли его внимание и «которые нуждались в изучении». Причем обсуждение «проекта резолюции» сенатора Джексона он поставил на первое место, перед проблемой увеличения ассигнований на разработку новых систем американского стратегического оружия. Особенно генерального секретаря беспокоили слухи, инспирированные очевидно самим сенатором, о том, что «его поправка как бы согласована с правительством» (Рабочие и дневниковые записи... 2016: 589). В Белом доме также

²⁶ FRUS. Vol. XXXI. Foreign Economic Policy, 1973-1976. Washington, 2009. Doc. 178. Memorandum for the Files. P. 664n.

²⁷ Ibid. Doc. 183. Paper Prepared in the Office of the Special Representative for Trade Negotiations. P. 674-679, Doc.186. Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger). P. 694-696.

понимали, что дальнейшее затягивание законодательного процесса могло поставить администрацию в еще более незавидное положение – законопроект помимо MFN затрагивал много других вопросов внешней торговли, требующих скорейшего решения. В начале декабря 1973 г. Никсон «дал добро» на обсуждение билля в Палате, и 11 декабря по согласованному профильным Комитетом законопроекту состоялись дебаты (Stern 1979: 94, 100-101).

В ходе прений Вэник выдвинул своеобразную «поправку к поправке», которая вернула в перечень санкций против государств, ограничивающих эмиграцию, запрет на предоставление правительственных кредитов или гарантий по кредитам. Свою обновлённую поправку Вэник обосновывал не только мессианскими призывами к защите прав человека («Америка всё ещё остается надеждой для всех свободных людей»), но и аргументацией сугубо прагматического характера («Безопасность Соединённых Штатов не связана с месторождениями нефти и газа в Сибири»)²⁸.

Тезисы Вэника подхватили и дополнили ряд других законодателей. Конгрессмен Р. Делюмс (дем., Калифорния) в поддержку поправки отметил, что подобная мера не может считаться вмешательством во внутренние дела других государств, поскольку отражает право Америки «выбирать торговых партнеров» и «устанавливать стандарты для тех, с кем мы ведем бизнес», а представитель от Мерилэнда Р. Бауман (респ.), высмеивая тезис о «взаимозависимости» как новой основы советско-американских отношений, цинично заявил: «Советы гораздо сильнее нуждаются в том, что мы можем предложить, нежели мы нуждаемся в советской продукции»²⁹.

Впрочем, полного единодушия среди парламентариев не было. Республиканец П. Финдли (Иллинойс), осуждая ограничения эмиграции из социалистических стран, выражал большие сомнения относительно эффективности предлагаемых санкционных мер и акцентировал внимание парламентариев на экономических выгодах США от экспорта американского зерна в СССР (около 1 млрд долларов выручки от поставок за 1972 г. и до 50 тыс. новых рабочих мест). Его поддержал демократ Л. Хэмилтон (Индиана), выразивший опасение, что экономическое давление положит конец выезду евреев из Советского Союза, а также заметно ухудшит отношения между СССР и США, которые с таким трудом начали налаживаться³⁰.

Однако выступления Финдли и Хэмилтона растворились в общем потоке заявлений конгрессменов, поддерживающих санкции. Поправка Вэника (в ее исходном варианте – с ограничениями по кредитам) в тот же день была одобрена Палатой представителей с ощутимым перевесом в голосах (319 – «за», 80 – «против»), а поправка Конэйбла – отклонена (106 – «за», 298 – «против»)³¹.

²⁸ CR, Vol. 119. P. 40794-40795.

²⁹ Ibid. P. 40796.

³⁰ Ibid. P. 40797-40799.

³¹ Ibid. P. 40806-40807, 40812-40813.

Раунд второй: Сенат – Киссинджер – Кремль

Казалось бы, после более чем уверенного одобрения поправки в нижней палате Конгресса Джексон, Рибикофф, Вэник и их единомышленники могли торжествовать – по предварительным оценкам их позиции в Сенате были, как минимум, не слабее, а на фоне разгоравшегося Уотергейтского скандала шансы на успешное преодоление возможного президентского вето на законопроект возрастали с каждым днём. Однако до развязки было еще далеко, что понимали обе стороны. Объективно более слабые позиции администрации, фактически проигравшей в первом раунде «по очкам», заставили представителей исполнительной власти сменить тактику и попытаться достичь компромисса с законодателями на базе имеющейся поправки Джексона-Вэника.

29 января 1974 г. специальный представитель президента по торговым переговорам У. Эберли инициировал встречу с Пёрлом и Эмитэем, на которой выразил обеспокоенность за судьбу торгового законопроекта из-за угрозы вето. В ответ Пёрл озвучил два основных требования – резкое увеличение числа выездных виз, выдаваемых советскими властями, до 100 тысяч в год и прекращение преследований претендентов на выезд из СССР – и в то же время дал понять, что поправку можно смягчить, предоставив президенту ограниченные полномочия по продлению срока, на который предоставляется статус MFN. Пёрл ожидал получить от администрации Никсона письменные гарантии выполнения требований, основанные на информации из Москвы³².

Январская встреча Эберли стала прологом к длительным переговорам, в которых де-факто было три стороны – группа сенаторов во главе с Джексонем, администрация Никсона и советское руководство. Ключевую позицию в этой цепи занимал Киссинджер, поскольку именно он являлся тем звеном, которое связывало Капитолий с Кремлём, и обладал той информацией, которой две другие стороны в полном объеме не владели. Первая встреча Киссинджера и Джексона, состоявшаяся 6 марта, завершилась безрезультатно. Госсекретарь предложил вариант, по которому Сенат получал бы право регулярно пересматривать предоставленный президентом статус MFN для социалистических стран, однако сенатор продолжал настаивать на получении гарантий, озвученных Пёрлом в январе (Kissinger 1982: 993). К следующей встрече сенаторов с Киссинджером (участвовали также Рибикофф и Джавитс) 15 марта два базовых требования Джексона трансформировались в подробный список из пяти пунктов, в котором свобода от преследований заявителей (включая защиту от увольнения с работы, от отчисления из учебных заведений детей, от «проработки» спецслужбами») и ежегодный показатель в 100 тысяч виз дополнились требованиями свободного сбора документов, необходимых для подачи заявления; рассмотрения заявле-

³² University of Washington Special Collections. Henry M. Jackson Papers (*далее – HMJP*). Accession № 3560-028. Box 1. Folder 10. Memorandum from Richard Perle to Senator Jackson, 25 February 1974.

ний и предоставления виз без дискриминации по признаку расы, религии, национальности, места проживания и профессионального статуса; оперативного и лояльного рассмотрения индивидуальных случаев по представлению американского правительства³³.

Следует заметить, что в начале марта у администрации появилась возможность повернуть сложную ситуацию в переговорах с Джексоном в свою сторону. Перед началом слушаний в Комитете по финансам Сената два члена верхней палаты – Г. Нельсон (дем., Висконсин) и Р. Хартке (дем., Индиана) неофициально выступили с инициативой альтернативной поправки, по своей сути повторявшей вариант Киссинджера. В ходе самих слушаний 7 марта Нельсон публично озвучил своё предложение. Киссинджер, который был оповещен об инициативе неожиданных союзников, сдержанно поддержал предложение Нельсона, однако вскоре отказался от борьбы на два «фронта», предполагавшей переговоры с Джексоном и параллельное продвижение варианта Нельсона-Хартке (Stern 1979: 108-110).

Дальнейшее развитие событий зависело от того, как Киссинджер преподнесет ситуацию советскому руководству, и как оно отреагирует. Прагматичный госсекретарь, очевидно, осознавал уязвимость позиции администрации, имевшей очень немного рычагов влияния на расстановку сил в Конгрессе. Но он неплохо знал деловые качества своих противников и свойственную им способность время от времени отклоняться от собственных принципов. «Те же самые сукины дети, которые ... твердили о том, что вмешиваться во внутренние дела Северного Вьетнама аморально, теперь пытаются подорвать разрядку и заявляют о нашем моральном долге изменить внутреннюю политику СССР», – заявил Киссинджер 18 марта 1974 г. на совещании по поводу подготовки его очередного визита в Москву. Надо полагать, что переговоры с людьми, имеющими такие подвижные политические ориентиры он не считал бесперспективными. На этом же совещании он дал понять, что в случае неудачи переговоров с противниками Торгового договора в Конгрессе, он готов к публичной схватке с ними. Так что надежда на достижение компромисса с противниками еще сохранялась.

Во время визита госсекретаря в Москву в конце марта 1974 г. проблемы экономических отношений сверхдержав не стали центральной темой переговоров (основное внимание было уделено ОСВ и СБСЕ) и обсуждались Киссинджером и Брежневым уже ближе к концу визита. Глава Госдепартамента обрисовал генсеку картину в позитивном ключе, отметив, что у администрации «есть возможность обеспечить компромисс в Сенате, ведущий к предоставлению MFN», а возможное решение будет связано «не столько с Джексоном, сколько с другими (сенаторами)». Брежнев, со своей стороны, пообещал и далее предоставлять сведения о состоянии эмиграции в Израиль, подчеркнув, что будет делать это не

³³ HMJP. Accession № 3560-028. Box 1. Folder 11. Memorandum from Richard Perle, March 14, 1974.

в качестве «бухгалтерской отчетности», а в силу джентельменской договорённости между ним и Никсоном³⁴.

До визита в Москву особых поводов для оптимизма у Киссинджера не было, не прибавилось их и после возвращения в Вашингтон. На очередной встрече, состоявшейся в начале апреля, Джексон выдвинул новое требование – в рамках стотысячной квоты увеличить количество эмигрантов, выезжающих в Израиль из Москвы и иных крупных городов (Kissinger 1982: 995). Однако в условиях «буксующего» диалога с сенаторами глава Госдепартамента на встречах с советскими руководителями продолжал создавать видимость близкого успеха в Конгрессе. 28 апреля в беседе с Громыко и Добрыниным, состоявшейся в Женеве, он упомянул о 33 сенаторах, готовых отозвать свои подписи под поправкой Джексона-Вэника, и о возможном поражении Джексона в Сенате³⁵. На следующий день Киссинджер все-таки задал руководителю советского МИД и послу в США неудобные вопросы, искаженно отражающие требования Джексона – о предоставлении 40-45 тысяч выездных виз в год, свободном выезде с любых территорий СССР, отсутствии преследований в отношении желающих выехать – и предварительно получил утвердительные ответы по первым двум пунктам³⁶. Позднее, в начале июня, Добрынин в устной форме подтвердил согласие на 45 тысяч и передал в письменном виде подробную (с разбивкой по месяцам) статистику выезда советских граждан в Израиль, согласно которой только 1,6% заявлений на выдачу выездной визы были отклонены властями (Kissinger 1982: 996).

В ходе визита Никсона в Москву (27 июня – 3 июля 1974 г.) ни двухсторонняя торговля, ни поправка Джексона-Вэника не стали отдельным предметом официальных переговоров. Лишь на самой первой – в рамках саммита – встрече двух делегаций (28 июня) американский президент констатировал, что его администрация «не продвинулась вперед по MFN», но при этом выразил надежду, что в сфере торговли стороны «смогут добиться гораздо большего прогресса в будущем»³⁷. Советские лидеры понимали шаткость внутривластных позиций Никсона и, вероятно, ожидали, что развязка истории с поправкой может наступить уже при другом хозяине Белого Дома, потому не стали затрагивать болезненную проблему.

³⁴ FRUS. Vol. XV. Doc. 168. Memorandum of Conversation. P. 791-792.

³⁵ FRUS. Vol. XV. Doc. 175. Memorandum of Conversation. P. 856. Следует заметить, что слова Киссинджера не были полным блефом. В апреле-мае 1974 г. действительно наметилась угроза раскола в рядах сторонников поправки. Несколько известных сенаторов (Э. Кеннеди, Э. Маски, Г. Хэмфри, У. Мондейл) пусть и числились соавторами поправки, но изначально были настроены достаточно скептически, представители еще нескольких сенаторов (А. Крэнстона, Э. Холлинга, Г. Нельсона) обсуждали возможность внесения альтернативной, более умеренной поправки. Однако давление на сенаторов со стороны еврейских организаций и прессы, а также со стороны аппаратчиков Джексона и Рибикоффа, апеллировавших к нежелательности разлада среди законодателей в свете переговоров Киссинджера с Москвой, возымело действие – ни Нельсон, ни Джавитс, на которого возлагали основные надежды сторонники альтернативного варианта, так и не внесли никаких новых поправок. (Stern 1979: 121-129)

³⁶ Ibid. Doc. 177. Memorandum of Conversation. P. 874.

³⁷ FRUS. Vol. XV. Doc. 186. Memorandum of Conversation. P. 904.

Следующий раунд «треугольных» переговоров состоялся после возвращения Киссинджера в США, 18 июля. Согласованный с Москвой показатель в 45 тысяч выездных виз Джексон посчитал явно заниженным, однако согласился продолжить переговоры, чтобы выработать компромиссные условия, которые соответствовали бы его требованиям, но вместе с тем не наносили бы ущерб самолюбию и имиджу советского руководства (Stern 1979: 130-131).

Последовавший далее прогресс в переговорах с сенаторами был в значительной степени обусловлен отставкой Никсона, состоявшейся 9 августа 1974 г. Новый президент Джеральд Форд твердо намеревался закончить затянувшуюся эпопею с рассмотрением торгового законопроекта, и поправка Джексона-Вэника для него была не столь принципиальным моментом. Об этом новоиспеченный глава государства четко дал понять Джексону, Рибикоффу и Джавитсу, когда встретился с ними в Белом Доме 15 августа³⁸. За несколько дней до этого штаб Джексона согласился на снижение ежегодной квоты – со 100 тысяч виз до 75 тысяч, а потом и до 60 тысяч³⁹.

После смягчения позиций двух сторон самые острые дискуссии развернулись вокруг изменений в тексте поправки. Главным камнем преткновения стала роль Конгресса в приостановлении ограничений, устанавливаемых поправкой, после окончания «начального периода» (срок, на который президент по своему усмотрению получал право предоставлять статус MFN). Администрация желала ограничиться признанием дискреционного права вето Конгресса в отношении президентских решений о пролонгации MFN для социалистических государств, не препятствующих эмиграции. Джексон же настаивал на обязательном ежегодном рассмотрении законодателями данного вопроса, после которого – при наличии положительного решения Конгресса – глава государства смог бы продлевать MFN на один год⁴⁰.

Другим пунктом разногласий уже практически на финишной прямой переговоров стала схема оформления компромисса. Изначально в качестве базового рассматривался алгоритм, по которому администрация должна была, основываясь на информации от советского руководства, предоставить в первом письме сенаторам гарантии «правильного» поведения СССР в сфере эмиграции, в ответном письме сенаторами излагались бы основные требования в отношении количественных и качественных характеристик эмиграции из Советского Союза как условие смягчения поправки. Наконец, третье письмо должно было выражать согласие администрации с требованиями сенаторов в качестве «надлежащих директив» при определении того, выполняются ли странами с неры-

³⁸ FRUS. Vol. XVI. Doc. 16. Memorandum of Conversation. P. 39-40.

³⁹ Ibid. Doc. 5. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford. P. 9; Doc. 15. Note from the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger. P. 38.

⁴⁰ FRUS. Vol. XVI. Doc. 26. Memorandum from the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger. P. 67-68; HMJP. Accession № 3560-028. Box 1. Folder 25. Memorandum for meeting with President Ford. 20 September 1974.

ночной экономикой условия поправки⁴¹. Однако в октябре Киссинджер начал настаивать на удалении из схемы третьего письма, и спустя несколько дней своего добился – Джексон согласился на обмен только двумя письмами⁴².

Чем было вызвано такое поведение госсекретаря и сенатора? Данная ситуация существенно отличалась от традиционного для США «перетягивания каната» между исполнительной и законодательной властью в вопросах контроля над стратегически важными политическими процессами, к числу которых, безусловно, относилась и внешняя торговля. Вероятно, Киссинджер желал обеспечить себе «свободу маневра» на случай резкого недовольства и протестов со стороны советского руководства против его договоренностей с Джексоном. Третье письмо де-факто выражало согласие администрации с установлением неприемлемо высоких для Москвы эмиграционных квот (Добрынин 1996: 293)⁴³. Киссинджер, исключив его из процедуры, предусмотрительно оградил себя от будущих упреков Кремля в «двурушничестве» и сговоре с сенаторами в ущерб уже состоявшимся американо-советским договоренностям, а также минимизировал для себя и администрации Форда риски осложнений в иных, не менее важных вопросах двухсторонних отношений (грядущая встреча Форда и Брежнева во Владивостоке, переговоры по ОСВ, подготовка СБСЕ). Как показало время, Джексон, относительно легко согласившийся на частичную «девальвацию» соглашения, также ничем не рисковал, согласившись на исключение из процедуры согласования третьего письма, поскольку право публичных выступлений с собственными интерпретациями результатов переговоров с исполнительной властью он оставил за собой. Кроме того, он имел весомый «козырь в рукаве», который формально не был связан с трехсторонними переговорами. Еще в июне 1974 г. к законопроекту о полномочиях Экспортно-импортного банка сенатором Э. Стивенсоном (дем., Иллинойс) была внесена поправка, которая ограничивала общий объем кредитования поставок в СССР 300 млн долларов⁴⁴. 19 сентября поправка Стивенсона, в числе соавторов которой были Джексон и Рибикофф, была дополнена положением, обязывающим президента информировать Конгресс о любых транзакциях банка в отношении коммунистических государств на сумму не менее 40 млн долларов, и поддержана Сенатом⁴⁵. Таким образом, вне зависимости от исхода трехсторонних переговоров, создавались серьезные препятствия для развития советско-американской торговли.

Окончательная договоренность между администрацией и сенаторами о смягченных условиях поправки была достигнута к середине октября 1974 г.

⁴¹ HMJP. Accession № 3560-028. Box 1. Folder 16. Drafts of Letters from Henry Kissinger and Senator Jackson.

⁴² FRUS. Vol. XXXI. Doc. 217. Memorandum from the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to President Ford. P. 767; Vol. XVI. Doc. 52. Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford. P. 150n.

⁴³ FRUS. Vol. XVI. Doc. 38. Memorandum of Conversation. P. 120.

⁴⁴ CR. Vol. 120. P. 19416-19417.

⁴⁵ Ibid. P. 31923, 31929.

Итоговый вариант подразумевал установление полуторагодичного периода, на который президент получал право приостанавливать (waiver) действие ограничений, если посчитает, что такая мера будет способствовать выполнению задач поправки. Дальнейшее продление полномочий президента на год было возможно только принятием обеими палатами Конгресса совпадающей резолюции. Если же такая резолюция не принималась в назначенный срок, то президентские полномочия приостанавливать действие поправки продлевались минимум на 60 дней, однако по истечении этого отрезка любая из палат еще в течение 1,5 месяцев могла приостановить эти полномочия принятием простой резолюции. Также палаты Конгресса получали право простой или совпадающей резолюцией прекращать действие MFN в отношении любой страны, для которой президент приостановил действие ограничений поправки Джексона-Вэника⁴⁶.

Согласование последних деталей и подписание двух писем – Киссинджером и Джексоном – состоялось утром 18 октября 1974 г. в Белом Доме в присутствии Форда, Вэника и Джавитса. В своем письме госсекретарь заверял, что в вопросах эмиграции из СССР исполнительная власть будет руководствоваться определенными «критериями и практиками» (свободная подача заявлений на выезд, отсутствие преследований заявителей, рассмотрение заявлений без дискриминации, лояльное рассмотрение сложных случаев, включая заявления заключенных), соглашался от лица администрации обращать внимание советского руководства на случаи невыполнения таких требований и высказывал предположение, что показатель эмиграции из СССР продолжит рост относительно цифр 1973 г. «в соответствии с числом заявлений»⁴⁷. Ответное письмо Джексона в целом повторяло основные пункты послания Киссинджера за одним важным исключением – в качестве «минимального стандарта первоначального соответствия (условиям)» назывались 60 тысяч выездных виз в год⁴⁸.

На состоявшейся сразу же после обмена письмами пресс-конференции Джексон без тени смущения торжествовал свою полную победу, в первую очередь – над советскими руководителями, и выражал уверенность в том, что показатель в 60 тысяч эмигрантов быстро будет превышен (Garthoff 1985: 456).

Финал

Торжество авторов поправки по поводу достижения компромисса между администрацией Форда и сенаторами, было омрачено одной принципиальной деталью – позицией советского руководства, с которым не была согласована

⁴⁶ FRUS. Vol. XVI. Doc. 158. Memorandum from the Executive Director of the Council on International Economic Policy (Eberle) to the President's Assistant for Legislative Affairs (Timmons) and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) P. 162; HMJP. Box 1. Folder 30. Principles of Agreement on Proposed Waiver of Jackson-Vanik Amendment.

⁴⁷ FRUS. Vol. XVI. Doc. 60. Letter from Secretary of State Kissinger to Senator Henry M. Jackson. P. 166-167.

⁴⁸ Ibid. Doc. 61. Letter from Senator Henry M. Jackson to Secretary of State Kissinger. P. 168-169.

ежегодная цифра в 60 тысяч виз и которое без всякого энтузиазма воспринимало провокационные действия Джексона, предавшего огласке не только сам факт обмена письмами, но и их содержание. Реакция Москвы не заставила себя ждать. 24 октября во время переговоров в Кремле Киссинджер в присутствии членов советской и американской делегации, собравшихся по случаю подготовки Владивостокского саммита, выслушал немало резких слов в адрес американского руководства. Ему пришлось оправдываться за поведение Джексона («Выходка Джексона ... была трюком. Мы не знали, что он собирается сделать, когда поднимался на пресс-подиум в Белом доме»). В эмоциональной форме он пытался убедить Брежнева и Громыко в том, что разделяет гнев и разочарование советской стороны («Его (сенатора Джексона. – прим. авт.) поступок для меня столь же оскорбителен, как и для вас. Пресса трубит, что Джексон одолел Киссинджера. Я не менее зол, чем вы»)⁴⁹. Однако дело было уже сделано: 26 октября Громыко направил Киссинджеру секретное послание, в котором негативно оценивал состоявшийся обмен письмами и комментарии Джексона. Действия сенатора глава советского МИД квалифицировал как желание навязать некие обязательства, «касающиеся процедур выезда советских граждан из СССР», и решительно возражал против любых интерпретаций в таком ключе уже состоявшихся американско-советских консультаций по этому вопросу⁵⁰.

Жесткое послание Громыко обозначило перед государственным секретарем США новую дилемму – расценивать письмо советского коллеги как дежурное «заявление для протокола» и не реагировать на него, либо попытаться использовать в качестве средства давления на Джексона и его союзников, чтобы добиться уступок, устраивающих советскую сторону⁵¹. Киссинджер выбрал первую, более легкую альтернативу. Можно согласиться с тезисом о самонадеянности Киссинджера, переоценившего терпение и выдержку советской стороны (Kochavi 2005: 526-527), но вместе с тем следует подчеркнуть, что его выбор имел определенную логику: из журавля в небе (дальнейшее давление на сенаторов с высокой вероятностью неудобных вопросов об обоснованности гарантий, озвученных в письме Джексону, и угрозой разрушения хрупкого компромисса) и синицы в руке (гарантированное сохранение компромисса при вариативности дальнейших шагов Москвы по торговле и эмиграции) был выбран менее рискованный вариант. Ни один из вариантов дилеммы («жесткий торг» или «публичная схватка со сторонниками Джексона»), обозначенной госсекретарем 18 марта накануне вылета в Москву, таким образом, не был задействован. На деле состоялся третий вариант – выжидание в надежде на то, что реакция советской стороны не будет слишком бурной. С точки зрения дальнейшей судьбы американско-советских отношений сам факт достижения компромисса между за-

⁴⁹ The Kissinger Transcripts. P. 340-341; FRUS, 1969-1976. Vol. XVI. P. 190-191.

⁵⁰ FRUS. Vol. XVI. Doc. 75. Letter from Soviet Foreign Minister Gromyko to Secretary of State Kissinger. P. 274.

⁵¹ Ibid. Doc. 76. Note from the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger. P. 275.

конодательной и исполнительной властью на базе дискриминационных по отношению к СССР положений поправки ничего хорошего не сулил и свидетельствовал о том, что уровень приоритетности торговых отношений с СССР после отставки Никсона в политике администрации существенно снизился.

Первоначально казалось, что выбор Киссинджера себя оправдывал. В ходе саммита Форда и Брежнева во Владивостоке (23-24 ноября 1974 г.) советский лидер не стал «рубить с плеча», хотя и не скрывал, что развитие событий его не устраивает. Президент Форд, стремясь смягчить негативное впечатление от октябрьских договорённостей с сенаторами, подчеркнул, что не согласовывал никаких цифр, и со стороны администрации речь шла об общих качественных характеристиках эмиграции из СССР. Однако в условиях резкого сокращения (по сравнению с предыдущим годом на 50%) числа заявлений на выезд оправдания американцев не особо впечатлили Брежнева. «Проблема в том, что теперь есть сумма в шестьдесят тысяч, упомянутая Джексоном, и у нас нет столько заявлений», – не без сарказма отметил генеральный секретарь⁵².

После Владивостокского саммита, завершившегося рядом важных договорённостей в области ОСВ, Киссинджер продолжал гнуть свою линию, пока еще казавшуюся продуктивной. Выступая на слушаниях по торговому биллю перед Комитетом по финансам Сената 3 декабря, госсекретарь еще раз подтвердил достижение компромисса с сенаторами по «ряду беспрецедентных и экстраординарно чувствительных проблем», но при этом подчеркнул, что никакого формального соглашения между Москвой и Вашингтоном нет, и все пояснения советской стороны касались лишь качественных критериев эмиграции, но не количественных показателей⁵³.

Маховик законодательной машины к тому моменту заработал на полную мощность. 11 декабря Сенат приступил к рассмотрению торгового законопроекта в редакции, одобренной Комитетом по финансам. Через два дня – 13 декабря – Джексон в соответствии с октябрьскими договорённостями внес дополнение к секции 402, которое регламентировало полномочия президента по приостановке ограничительных положений поправки Джексона-Вэника⁵⁴. Представляя обновленную версию поправки, Джексон не скрывал своего удовлетворения от «честного и продуктивного компромисса» с администрацией и вновь особо подчеркнул важность показателя в 60 тысяч виз как критерия оценки советской политики⁵⁵. Принципиальной полемики между сенаторами о сути вопроса не возникло, очень быстро поправка была поставлена на голосование и одобрена

⁵² FRUS, 1969-1976. Vol. XVI. Doc. 92. Memorandum of Conversation. P. 368.

⁵³ Department of State Bulletin. 1974. Vol. LXXI. № 1853. P. 938. Очень ярко характеризует двойственность позиции Киссинджера тот факт, что на прямой вопрос сенатора Хартке о гарантиях со стороны Брежнева, Громыко и Добрынина госсекретарь без всяких оговорок ответил утвердительно (Stern 1979: 174).

⁵⁴ CR. Vol. 120. Washington, 1974. P. 39780-39781. Основные положения этой «поправки к поправке» указаны выше в статье.

⁵⁵ Ibid. P. 39781-39782.

«всухую»: 88 – «за», 0 – «против»⁵⁶. Также была одобрена поправка, внесённая сенатором Г. Бирдом-мл., которая аналогично поправке Стивенсона-Джексона к законодательству об Экспортно-импортном банке, ограничивала предельный размер кредитов, гарантий и страховых, предоставляемых правительственными организациями США (не только банком) 300 млн долларов⁵⁷. Законопроект в целом был принят Сенатом в тот же день свесью внушительным перевесом в голосах (77 – «за», 4 – «против») ⁵⁸.

Различия в вариантах законопроекта, принятых палатами Конгресса, потребовали организации согласительных процедур, которые заняли еще несколько дней. 20 декабря доклад согласительной комиссии (с обновлённой формулировкой поправки Джексона-Вэника) был вынесен на рассмотрение палат и утвержден ими⁵⁹. 3 января 1975 г. президент Форд подписал одобренный Конгрессом Закон о форме торговли с поправками Джексона-Вэника и Бирда⁶⁰.

Пока шли согласительные процедуры советская сторона предприняла нетипичный для себя шаг – 18 декабря ТАСС обнародовало послание Громыко Киссинджеру от 26 октября, до того момента, не предававшееся огласке. Содержание этого документа, который фактически дезавуировал письменное заявление Киссинджера о наличии гарантий со стороны властей СССР, быстро стало известно в США, однако уже не смогло повлиять на действия законодателей. Эмоциональное послание Брежнева Форду, переданное 25 декабря, перечеркнуло надежды на относительно безболезненную реакцию Советского Союза – советский лидер без обиняков указал, что принятие неприемлемого для СССР законодательства «освобождает советскую сторону от обязательств, взятых во всестороннем комплексе соглашений по торговле и кредитным вопросам» (*т.е. в соглашениях октября 1972 г. – прим. авт.*)⁶¹. Чуть позднее – 10 января 1975 г. – Советский Союз официально денонсировал торговое соглашение 1972 г.⁶² В ответном послании Брежневу 9 января американский президент, желая хоть немного сгладить остроту вопроса, подчеркнул значимость взаимовыгодных торговых отношений и заверил, что администрация готова продолжать их развитие, «несмотря на определённые ограничения, которые накладывает наше законодательство»⁶³. Однако суть от этого не изменилась – на пути дальнейшего развития торгово-экономических связей СССР и США возникли серьезные барьеры, просуществовавшие несколько десятилетий.

Принятие поправки Джексона-Вэника означало не только «коллапс экономического компонента разрядки» (Hanhimäki 2004: 479; Sargent 2015: 213-214).

⁵⁶ Ibid. P. 39806.

⁵⁷ Ibid. P. 39774.

⁵⁸ Ibid. P. 39858.

⁵⁹ Ibid. P. 41807, 41652.

⁶⁰ Ibid. P. 41995.

⁶¹ FRUS, Vol. XVI. Doc. 104. Letter From Soviet General Secretary Brezhnev to President Ford. P. 407.

⁶² Ibid. Doc. 117. Note from the Soviet Leadership to President Ford. P. 439.

⁶³ Ibid. Doc. 115. Letter from President Ford to Soviet General Secretary Brezhnev P. 436.

Уровень развития американско-советских торговых связей к тому моменту нельзя было назвать высоким: по итогам 1974 г. американский экспорт в СССР составил чуть более 600 млн долларов, что было равно лишь 0,6% от его общего объёма, импорт же насчитывал почти 350 млн долларов (0,3% общего объёма). Аналогичная картина была в сфере кредитования: кредитная линия Экспортно-импортного банка для СССР составляла лишь 469 млн долларов, в то время как кредиты со стороны ФРГ, Франции и Японии исчислялись миллиардами долларов⁶⁴. Аналитический обзор развития советской экономики в 1974-1975 гг., подготовленный ЦРУ, констатировал, что отказ СССР от Торгового договора 1972 г. «незначительно отразится на торговле с США и трансфере технологий из США в СССР». При этом отмечалось, что СССР сможет компенсировать все возможные потери путем развития сотрудничества с государствами Западной Европы и Японией⁶⁵. Таким образом, введенные ограничения не наносили непоправимого урона внешней торговле ни одной из сверхдержав. Тем не менее, суммарное значение этого акта для процесса разрядки и советско-американских отношений в последующие десятилетия было значительным и деструктивным.

Позднее главные авторы поправки сенатор Джексон и конгрессмен Вэник в неофициальных беседах признавались в том, что «увязывание еврейской эмиграции с торговлей оказалось контрпродуктивным». С этой оценкой, по словам известного дипломата А. Адамишина, «были согласны такие политики, как академик А. Сахаров (в свое время призывавший законодателей поддержать поправку (Сахаров 2016: 88-89)) и президент США Рональд Рейган» (Адамишин 2016: 175). С точки зрения достижения официально декларируемой цели – содействия свободному выезду евреев из СССР – её эффект также был «незначительным» (Morgan 2010: 246).

В свою очередь советское руководство задним числом также признавало (хотя и с оговорками), что занятая им негибкая позиция в эмиграционном вопросе не принесла желаемых результатов, в худшую сторону изменила отношение мировой общественности к СССР и воздвигла барьеры на пути политики страны на стратегических направлениях. В частности, секретарь ЦК КПСС Б.Н. Пономарёв в 1976 г. в неофициальной беседе констатировал: «Надо с еврейским вопросом что-то делать. Мы недооценили отрицательного влияния этого вопроса на результаты нашей внешней политики и вообще на возможности продвигать идеи социализма на Запад»⁶⁶.

Политические последствия поправки были исключительно важными и имели как непосредственный, так и отложенный эффект. Она серьезно подрывала доверие советского руководства к американцам, к их способности исполнять

⁶⁴ ГАРФ. Ф. Р4459. Оп.45. Д. 7. Л. 88, 339.

⁶⁵ The Soviet Economy: 1974 Results and 1975 Prospects. Washington: Central Intelligence Agency, 1975. URL: <http://hdl.handle.net/2027/mdp.39015027392185> (дата обращения: 10.04.2019).

⁶⁶ Черняев А. Проект. Советская политика 1972-1991 гг. – взгляд изнутри. 1976 год. С. 51. URL: https://nsarchive2.gwu.edu/rus/text_files/Chernyaev/1976.pdf (дата обращения: 11.07.2019).

взятые на себя обязательства, что, как минимум, не способствовало переговорам по другим вопросам.

Новые законодательные рамки сужали экономический инструментарий дипломатов. Советско-американская разрядка изначально конструировалась как комплексный многогранный процесс с понятным экономическим фундаментом. С американской стороны она была формой политики «увязок» (Hanson 2003: 159-160), когда предоставление кредитов и режима наибольшего благоприятствования в торговле рассматривалось в контексте всего комплекса двусторонних отношений. Помимо обоюдных экономических выгод, эти меры, по мнению американской стороны, должны были обеспечить благоприятные условия для решения разнообразных политических, военно-стратегических, научно-технических и иных проблем. «Наша политика в отношении Советов была основана на балансе между морковью и дубиной», – откровенно отмечал в своих мемуарах Киссинджер (Kissinger 1982: 998). Теперь же в руках госсекретаря и его коллег почти не оставалось экономических стимулов. Поправка Джексона-Вэника подрывала разрядку как целостную политику: гармонизацию политических интересов и целей с экономическими она подменила новой комбинацией – «увязкой» условий экономического взаимодействия с правами человека и эмиграционным законодательством в СССР. По этой причине с момента её принятия периметр двустороннего взаимовыгодного сотрудничества заметно сократился, изменилось само понятие разрядки, в повестке которой стала доминировать проблематика стратегического паритета.

Поправка, по выражению Ю. Зализера, «легитимировала для дипломатии проблему прав человека» (Zelizer 2009: 660). В данной связи принципиально важным представляется фактор времени принятия Конгрессом США этого документа. Данный акт законодательно зафиксировал правозащитный вектор процесса глобализации на старте её восходящей фазы (Cmiel 1999: 1232, 1235). Конечно, сенатор Джексон был не единственным среди законодателей протажником проблематики прав человека во внешней политике США (Tulli 2012: 576-577, 580-585), однако именно он раньше всех – до Заключительного акта СБСЕ, хельсинских групп и агрессивной правозащитной риторики периода Картера – нанес ощутимый удар по такому уязвимому месту советской системы, как права и свободы граждан.

Ретроспективный взгляд на историю принятия поправки Джексона-Вэника позволяет по-новому взглянуть на действия советских руководителей. С самого начала они были вполне объяснимыми (с точки зрения советского понимания разрядки⁶⁷), хотя ряд решений и политических жестов носили спорный и необья-

⁶⁷ Программа мира, принятая на XXIV съезде КПСС (30.03 – 9.04 1971 г.) не упоминала ни о правах человека, ни о торгово-финансовых отношениях с США, хотя и говорила о важности сотрудничества во всех областях «с государствами, которые со своей стороны стремятся к этому». В то же время, материалы Съезда были основательно «нагружены» обвинениями в адрес империализма и углублении общего кризиса капитализма. См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 28-30). Хотя после Московского советско-американского саммита 1972 г. и особенно

зательный характер: введение «налога на дипломы», двусмысленная формулировка Брежнева («Указ не применять, но де факто не отменять»), импульсивные и зачастую недальновидные действия в отношении советских диссидентов и правозащитников, наконец, бескомпромиссный ответ на саму поправку и выход из Торгового договора 1972 г, в то время, как потенциал для сотрудничества в области торговли к тому моменту еще не был исчерпан). Соображения престижа для Брежнева и его коллег в тот момент значили очень много. Для них исключительно важную роль играл фактор равенства сторон на переговорах, тем более, что оно было подкреплено военно-стратегическим паритетом. Но авторы поправки культивировали идею морального превосходства США, поэтому сам по себе факт её принятия был равноценен «публичному унижению» (Hanson 2003: 160), с которым Кремль мириться не пожелал, несмотря на то, что президент Форд и госсекретарь Киссинджер в принципе были готовы продолжать начатое.

Дебаты в связи с обсуждением поправки Джексона-Вэника способствовали оживлению в США конфронтационных настроений и формировали в стране своеобразную культуру «санкционного» мышления. Для американской политической элиты все в большей степени становилось нормой использование экономического давления с целью изменения политического курса страны-адресата, в том числе и в области прав человека (Тимофеев 2018). Авторы наиболее полной классификации экономических санкций поправку Джексона-Вэника относят к категории мер, нацеленных на достижение умеренных перемен во внутренней политике СССР (Hufbauer et al. 2007: 24, 75, 113). История её продвижения в 1973-1974 гг. позволяет выделить основные элементы организации экономического давления, многократно повторявшиеся в последующие годы: 1) выдвижение заведомо завышенных требований в неприемлемой форме; 2) обоснование этих требований с позиций морального превосходства США; 3) мобилизация в поддержку американских инициатив национального и мирового общественного мнения и международных институтов; 4) закрепление за собой права на

после Апрельского Пленума ЦК КПСС 1973 г. (26.04-27.04) характер официальных заявлений, а также тональность публикаций в прессе существенно изменились, по большому счету мышление руководства страны оставалось прежним. Даже либерал А. Черняев записал в своем дневнике в конце июня 1973 г.: «Подводим материальную структуру под мирные отношения. А вместе с тем и повязываемся накрепко с капиталистами. И помогаем им выходить из кризисов и т.п. Значит, мы исходим из того, что 30-50 лет там никакой революции не будет? Как же нам теперь преподавать научный коммунизм, говорить об умирающем капитализме?» (Черняев А. Проект. Советская политика 1972-1991 гг. – взгляд изнутри. 1973 год. С. 39. URL: https://nsarchive2.gwu.edu/rus/text_files/Chernyaev/1973.pdf (дата обращения: 19.07.2019)). Тот же автор уже в середине мая 1974 г. сделал запись о том, что для успешного продолжения разрядки требуется преодоление «идеологического классового предела», но для СССР «идеологическая разрядка немыслима». Этот вывод хорошо сочетается с приведенными далее в том же дневнике мыслями кандидата в члены Политбюро ЦК КПСС Б.Н.Пономарева и министра обороны СССР, члена Политбюро ЦК КПСС Г. Гречко о сочетаемости мирного сосуществования с «классовой борьбой» (Черняев А. Проект. Советская политика 1972-1991 гг. – взгляд изнутри. 1974 год. С. 15, 20. URL: https://nsarchive2.gwu.edu/rus/text_files/Chernyaev/1974.pdf (дата обращения: 11.07.2019)) и о том, что разрядку не надо «преувеличивать», а также известный тезис о том, что «в условиях разрядки классовая борьба разворачивается сильнее» (Ibid. С. 15, 20, 28, 33). Примером советской интерпретации истории периода разрядки международной напряженности может служить, например, монография А.В. Вахрамеева. См.: Вахрамеев А.В. Борьба социалистического содружества за разрядку международной напряженности. М., 1979. 286 с.)

односторонние действия и произвольное толкование уже существующих договоров и норм права.

В процессе обсуждения и принятия поправки Джексона-Вэника США и СССР немало сделали в подтверждение того, что «сосуществование» и «сотрудничество» не одно и то же. Но инициативная роль в данном случае принадлежала американской стороне в лице главного законодательного органа страны.

Политическая борьба вокруг поправки Джексона-Вэника стала своеобразной квинтэссенцией разрядки. Каждая из участвующих сторон расценивала поправку по-своему: советские руководители – как грубое вмешательство во внутренние дела СССР, Киссинджер – как несвоевременную и слишком радикальную по форме и методам попытку добиться трансформации советского строя, Джексон – как хороший способ увеличить свою популярность, эксплуатируя беспроектную в контексте поствьетнамской эпохи проблематику, которая органично согласовывалась с американскими ценностями и традициями. Соответственно, и Кремль, и Джексон имели достаточно четкие рамки допустимых уступок, на которые они могли пойти, однако в условиях системного кризиса власти, вызванного Уотергейтом, у администрации США не хватило ресурсов (а в случае с Киссинджером – еще и времени) для того, чтобы привести их к общему знаменателю. Советское руководство вскоре также столкнулось с новыми экономическими и политическими вызовами, и проблема восстановления торговых отношений с США перестала быть первоочередной.

Поправка Джексона-Вэника к Закону о торговле, принятая Конгрессом США в декабре 1974 г., таким образом, стала рубежом, отделившим «высокую разрядку» от её нисходящей фазы. Её реальное значение намного превышало границы непосредственных смыслов, которые вкладывались в аргументы её создателей. Не случайно она не была отменена в 1987 г. после введения в СССР свободы эмиграции. В качестве рычага воздействия на Россию она использовалась американским руководством и после распада СССР. Многократные обращения президента Б.Н. Ельцина к президенту Б. Клинтону в 1993-1994 гг. с просьбами отказаться от дискриминации в торгово-экономических отношениях с СССР, не привели к отмене поправки – американская сторона ограничилась лишь тем, что временно приостановило её действие. Официально она была отменена только в 2012 г., но лишь для того, чтобы уступить место закону, позволяющему США по собственному усмотрению вводить санкции против отдельных людей, якобы ответственных за нарушение прав человека в России (так называемый «Акт Магницкого») и фактически сохраняющий препятствия для развития равноправных российско-американских экономических связей. С тех пор санкционный инструментарий США существенно расширился, идеи и принципы, которые были в свое время заложены поправкой Джексона-Вэника, нашли применение и развитие во внешнеполитических стратегиях администраций Б. Обамы и Д. Трампа и все шире используются в целях ослабления международных позиций Российской Федерации.

Об авторах:

Валерий Теодорович Юнгблюд – доктор исторических наук, профессор, президент Вятского государственного университета. 610000, г. Киров, ул. Московская, д. 36. E-mail: yungblud@vyatsu.ru.

Дмитрий Владимирович Ильин – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и политических наук Вятского государственного университета. 610000, г. Киров, ул. Московская, д. 36. E-mail: dimahist@mail.ru.

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

Благодарности:

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-01-00330.

Received: December 15, 2019

Accepted: April 01, 2020

Jackson–Vanik Amendment and Development of Soviet-American Relations in 1972-1975

V. Yungblyud, D. Ilyin
DOI 10.24833/2071-8160-2020-2-71-7-39

Vyatka State University

Abstract: The article is devoted to one of the key subjects of the detente period – the history of development and adoption of Jackson-Vanik Amendment to the Trade Act of 1974. The significance of the human rights problem in the USSR, in particular – the right to emigrate, for the development of American-Soviet relations at the peak of detente is shown. Special attention was paid to trilateral negotiations between the Soviet leadership, Nixon and Ford administrations and the legislators headed by Senator Henry Jackson. The Amendment, adopted in December 1974, created serious obstacles for the development of trade and economic relations between the superpowers, and it had a number of negative political consequences also. The Amendment constituted the issue of human rights in the USSR as one of the important components of the U.S. foreign policy, created a negative background for the American-Soviet dialogue, which significantly complicated the outlined convergence of superpowers and contributed to the curtailment of detente.

The political struggle around the Jackson-Vanik Amendment became the quintessence of detente. Each of the parties involved regarded the Amendment differently: Soviet leaders saw it as a rude interference in the internal affairs of the USSR; Kissinger saw it as an untimely and too radical in form and methods attempt to transform the Soviet system; Jackson saw it as a good way to increase his popularity by exploiting a popular in the post-Vietnam era theme that was naturally consistent with American national values and traditions. Both the Kremlin and Jackson had a fairly clear set of concessions that they could make. However, in the context of the systemic crisis of power caused by Watergate, the US administration did

not have enough resources to bring them to a common denominator. The Soviet leadership soon also faced new economic and political challenges, and the problem of restoring trade relations with the United States ceased to be a priority.

The Jackson-Vanik Amendment of 1974 became the watershed separating the “high détente” from its downward phase. Its real significance far exceeded its immediate meaning embedded in the arguments of its creators. It was not an accident that the Amendment was not canceled in 1987 after the USSR liberated its emigration policy. After the collapse of the USSR American leadership used it as a political leverage against Russian Federation. Boris Yeltsin appealed to Bill Clinton multiple times in 1993-1994 requesting removal of discrimination measures in trade and economic relations inherited from the soviet times. The Amendment was not cancelled it was only temporarily suspended. It was officially canceled only in 2012, but only in order to give way to a law that allows the United States, at its discretion, to impose sanctions on individuals allegedly responsible for human rights violations in Russia (the so-called Magnitsky Act) and remains an obstacle to the development of equal Russian-American economic ties.

Key words: détente, Jackson–Vanik Amendment, U.S. Congress, H. Kissinger, H. Jackson, emigration from USSR, sanctions

About the authors:

Valery T. Yungblud – Doctor of History, Professor, President of Vyatka State University. Moskovskaya str., 36, 610000, Kirov, Russia. E-mail: youngblood@vyatsu.ru.

Dmitriy V. Ilyin – PhD in Historical Sciences, Associate Professor at the Chair of History and Political Sciences of Vyatka State University. Moskovskaya str., 36, 610000, Kirov, Russia. E-mail: dimahist@mail.ru.

Conflict of interest:

The authors declare that there is no conflict of interest

Acknowledgements:

The publication was prepared within the framework of the RFBR-supported scientific project no. 17-01-00330.

References:

- Abbott K.W. 1981. Linking Trade to Political Goals: Foreign Policy Export Controls in the 1970s and 1980s. *Minnesota Law Review*. Vol. 65. No. 5. P. 739-889 .
- Allen D. 2015. Realism and Malarkey: Henry Kissinger’s State Department, Détente and Domestic Consensus. *Journal of Cold War Studies*. Vol. 17. No 3. P. 184-219. DOI: 10.1162/JCWS_a_00548
- Barber J. 1979. Economic Sanctions as a Policy Instrument. *International Affairs*. Vol. 55. No. 3. P. 367-384. DOI: 10.2307/2615145
- Bowker M., Williams Ph. 1988. *Superpower Detente: A Reappraisal*. London, Sage. 277 p.
- Cahn A.H. 1998. *Killing Detente: the Right Attacks the CIA*. Univ. Park, the Pennsylvania State Univ. Press. 232 p.
- Cmiel K. 1999. The Emergence of Human Rights Politics in the United States. *The Journal of American History*. P.1231-1250. DOI: 10.2307/2568613
- Garthoff R. 1985. *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: Brookings Institution. XVI, 1147 p.

- Hanhimäki J. 2004. *Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*. N.Y.: Oxford University Press. XXII, 554 p.
- Hanson Ph. 2003. *The Rise and Fall of the Soviet Economy: an Economic History of the USSR from 1945*. London, Longman. 279 p.
- Hufbauer G.C., J. Schott J.J., Elliott K.A., Oegg B. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, Institute for International economics. 233 p.
- Kaufman R.G. Henry M. 2000. Jackson. *A Life in Politics*. Seattle: University of Washington Press. 548 p.
- Kissinger H. 1982. *Years of Upheaval*. Boston: Little Brown & Co. 1283 p.
- Kissinger H. 1994. *Diplomacy*. New York, Simon & Schuster. 912 p.
- Kochavi N. 2005. Insights Abandoned, Flexibility Lost: Kissinger, Soviet Jewish Emigration, and the Demise of Détente. *Diplomatic History*. Vol. 29. No 3. P. 503-530. DOI: 10.1111/j.1467-7709.2005.00501.x
- Morgan M.C. 2010. The Seventieth and the Rebirth of Human Rights. In *The Shock of the Global: the 1970's in Perspective*. Ed. by N. Ferguson, Ch. Maier, E. Manela, D.J. Sargent. Cambridge (Mass.), The Belknap Press, Harvard Univ. Press. P. 237-250
- Peretz P. 2015. *Let My People Go: The Transnational Politics of Soviet Jewish Emigration during Cold War*. New Brunswick: Transaction Publishers. 365 p.
- Peterson Ch. 2009. *Wielding the Human Rights Weapon: The United States, and private citizens, 1975-1989*. Ph. D. diss., the College of Arts and Sciences of Ohio University. 592 p.
- Probert T.J. 2011. The Innovation of Jackson-Vanik Amendment. In *Humanitarian Intervention. A History*. Ed. by D.Simms, D.J.B. Trim. Cambridge: Cambridge University Press. P. 323-342.
- Sargent D.J. 2015. *A Superpower Transformed: the Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. N.Y., Oxford University Press. 432 p.
- Schulsinger R.D. 2010. Détente in the Nixon-Ford Years, 1969-1976. In *The Cambridge History of the Cold War*. Ed. by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad. Vol. 2. Crisis and détente. Cambridge; New York : Cambridge University Press. P. 323-342.
- Stern P. 1979. *Water's Edge: Domestic Politics and the Making of American Foreign Policy*. Westport, Conn.: Greenwood Press. XIX, 265 p.
- Suri J. 2007. *Henry Kissinger and the American Century*. Cambridge, Harvard Univ. Press. 358 p.
- The Kissinger Transcripts: the Top Secret Talks with Beijing and Moscow. 1998. Ed. by W. Burr. N.Y., Diane Pub Co. 515 p.
- Tulli U. 2012. "Whose rights are human rights?" The ambiguous emergence of human rights and the demise of Kissingerism. *Cold War History*. Vol. 12. No. 4. P. 573-593. DOI: 10.1080/14682745.2012.654491
- Zelizer J. 2009. Detente and Domestic Politics. *Diplomatic History*. Vol. 33. No. 4. P. 653-670. DOI: 10.1111/j.1467-7709.2009.00805.x
- Adamishin A.L. 2016. V raznyye gody. Vneshnepoliticheskiye ocherki [In Different Years. Foreign Policy Essays]. Moscow: Izdatel'stvo «Ves' Mir». 448 p. (In Russian)
- Dobrynin A.F. 1996. Sugubo doveritel'no. Posol v Vashingtone pri shesti prezidentakh SSHA (1962-1986 gg.) [Confidential. Ambassador to Washington with Six US Presidents (1962-1986)]. Moscow. 688 p. (In Russian)
- Dyonnikhaus V., Savin A. 2013. «Kak by ukaz o evreyakh ne otmenyat', a de faktom ne primenyat'»: L.I.Brezhnev, razryadka i evrejskaya eh migratsiya iz SSSR [“As if the Decree on the

Jews is not Canceled, and de facto not Applied”: Leonid Brezhnev, Detente and Jewish Emigration from the USSR]. *Rossiya XXI*. No 1. P. 130-159. (In Russian)

Dyonningkhaus V., Savin A. 2012. «Evrejskij» nalog: Brezhnev i evrejskaya eh migratsiya iz SSSR v 1972-1973 gg. [“Jewish” tax: Brezhnev and Jewish Emigration from the USSR in 1972-1973]. *Rodina*. No. 5. P. 105-110. (In Russian)

Istoriya vneshnej politiki SSSR. 1981. [History of Soviet Foreign Policy]. Vol. 2. 1945-1980. Ed. by A.A. Gromyko, B.N. Ponomarev. Moscow, Nauka Publ. 757 p. (In Russian)

Pechatnov V.O., Manykin A.S. 2012. *Istoriya vneshnej politiki SSHA*. [History of the U.S. Foreign Policy]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya. 670 p. (In Russian)

Rabochiye i dnevnikovyye zapisi. Brezhnev L.I. [Work and Diary Entries. Brezhnev L.I.] 2016. V 3-kh tomakh. T.1. Leonid Brezhnev. Rabochiye i dnevnikovyye zapisi. 1964-1982 gg. M. 1264 p. (In Russian)

Sakharov A. 2016. *Vospominaniya 1971-1989: Zhizn' prodolzhayetsya* [Memoirs 1971-1989: Life Goes on]. Moscow: KoLibri, Azbuka-Attikus. 509 p. (In Russian)

Timofeev I.N. 2019. *Ekonomicheskie sanktsii kak politicheskoe ponyatie* [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 2 (59). P. 26-42. DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42 (In Russian)

Troitsky M.A. 2013. *Kongress i politika SShA v otnoshenii Rossii* [The Congress and U.S. Policy Towards Russia]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. No 2. P. 57-70. (In Russian)

Vakhrameev A.V. 1979. *Bor'ba sotsialisticheskogo sodruzhestva za razryadku mezhdunarodnoj napryazhennosti*. [The Struggle of the Socialist Community for Detente] Moscow, Nauka Publ. 286 p. (In Russian)

Zubok V. 2011. *Neudavshayasya imperiya: Sovetskij soyuz v kholodnoj vojne ot Stalina do Gorbacheva* [A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev]. Moscow: ROSSPEN, Fond “Prezidentskij tsentr B.N. El'tsina”. 669 p. (In Russian)

Литература на русском языке:

Адамишин А.Л. 2016. *В разные годы. Внешнеполитические очерки*. М.: Издательство «Весь Мир». 448 с.

Вахрамеев А.В. 1979. *Борьба социалистического содружества за разрядку международной напряженности*. Москва, Наука. 286 с.

Дённингхаус В., Савин А. 2013. «Как бы указ о евреях не отменять, а де фактом не применять»: Л.И.Брежнев, разрядка и еврейская эмиграция из СССР. *Россия XXI*. № 1. С. 130-159.

Дённингхаус В., Савин А. 2012. «Еврейский» налог: Брежнев и еврейская эмиграция из СССР в 1972-1973 гг. *Родина*. № 5. С. 105-110.

Добрынин А.Ф. 1996. *Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962-1986 гг.)*. М. 688 с.

Зубок В. 2011. Неудавшаяся империя: Советский Союз в холодной войне от Сталина до Горбачева. М.: РОССПЭН, Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина». 669 с.

История внешней политики СССР. 1981. Т. 2. 1945-1980. Под ред. А.А.Громыко, Б.Н. Пономарева. Москва, Наука. 757 с.

Печатнов В.О., Маныкин А.С. 2012. *История внешней политики США*. М., Международные отношения. 670 с.

Рабочие и дневниковые записи. Брежнев Л.И. 2016. В 3-х томах. Т.1. Леонид Брежнев. Рабочие и дневниковые записи. 1964-1982 гг. М. 1264 с.

Сахаров А. 2016. *Воспоминания 1971-1989: Жизнь продолжается*. М.: Колибри, Азбука-Аттикус. 509 с.

Тимофеев И.Н. 2018. Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2 (59). С. 26-42. DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Троицкий М.А. 2013. Конгресс и политика США в отношении России. *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2013. № 2. С. 57-70.