

ДЕБАТЫ ВОКРУГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛЕ США КАК ЭЛЕМЕНТ РАЗРЯДКИ В СОВЕТСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ (1969–1979)

**ВАЛЕРИЙ ЮНГБЛЮД
ДМИТРИЙ ИЛЫН**

Вятский государственный университет, Киров, Россия

Резюме

Разрядка напряжённости в советско-американских отношениях, продолжавшаяся в течение 1970-х годов, была сложным и многогранным процессом. Взаимодействие СССР и США в области внешней торговли, трансфера технологий и научных обменов составляло важную часть этого процесса. С одной стороны, по мнению некоторых идеологов детанта, критическая масса установленных в соответствии с канонами равноправия и взаимной выгоды коммерческих связей и научно-технических проектов в обозримом будущем могла создать условия для преодоления «холодной войны» и мирного сосуществования систем. С другой — именно в сфере внешней торговли раньше всего проявились острые конфликты между внешнеполитическими целями сверхдержав и способностью их внутренних законодательных систем нормативно обеспечивать достижение этих целей. Данная статья посвящена рассмотрению процессов трансформации законодательства Соединённых Штатов в области внешней торговли в контексте разрядки и нацелена на внесение этого трека в картину формирования курса Вашингтона в отношении советского государства с конца 1960-х годов вплоть до декабря 1979 года. Источниковой основой исследования служат материалы обеих палат Конгресса, раскрывающие содержание дебатов по поводу принятия законов о регулировании экспорта и отражающие имевшиеся в то время точки зрения на данную проблему. Используются также опубликованные или оцифрованные документы Государственного департамента и президентов Р. Никсона и Дж. Картера, отражающие их отношение к внешнеторговой проблематике. Показано, каким образом в процессе обновления нормативной базы внешней торговли взаимодействовали исполнительная и законодательная ветви власти. Обосновывается вывод о том, что при сохранении общего либерального вектора в развитии законодательства о внешней торговле ему всегда было свойственно наличие норм контроля за экспортом в социалистические страны наукоёмкой продукции, направленных на сдерживание научно-технического прогресса в СССР. Вследствие этого экономический фундамент разрядки

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-28-01876, <https://rscf.ru/project/22-28-01876/>

Дата поступления рукописи в редакцию: 05.12.2022

Дата принятия к публикации: 11.05.2023

Для связи с автором / *Corresponding author*:

Email: valerteod@gmail.com

в советско-американских отношениях оставался слабым и не смог воспрепятствовать конфронтационной рецессии начала 1980-х годов.

Ключевые слова:

«холодная война»; разрядка; экспортный контроль; режим наибольшего благоприятствования; советско-американские отношения; Конгресс США.

Одним из самых противоречивых и ярких отрезков в истории советско-американского противостояния стала разрядка международной напряжённости 1970-х годов. Она рассматривается историками преимущественно в контексте политических и военно-стратегических проблем [Батюк 2018; Кременюк 2015; Bange, Villaume 2017; Gaddis 1987; Garthoff 1994; Saul 2001]. При этом не вполне заслуженно упускается из виду наличие в структуре детанта элементов, подразумевающих развитие торгово-экономических, научно-технических и культурных связей между Западом и Востоком в целом и между США и СССР в частности.

Для исследований, затрагивающих экономическое измерение разрядки, характерна фокусировка на тактике «увязки» в качестве одного из основополагающих пунктов обновлённого внешнеполитического курса Вашингтона в отношении Москвы, инициированного президентом Ричардом Никсоном (1969–1974) и помощником президента по национальной безопасности Генри Киссинджером [Hanhimäki 2013: ch. 4]. Последний в своих мемуарах несколько лет спустя описывал суть этой политики следующим образом: «Наша стратегия заключалась в том, чтобы использовать торговые уступки как политический инструмент, отказываясь от них, когда советское поведение было авантюрным, и предоставляя их в умеренных дозах, когда Советы соглашались сотрудничать» [Kissinger: 840].

Ряд исследователей сходятся во мнении, что «увязывание» продолжалось и в период президентства Джеймса Картера (1977–1981) с той лишь разницей, что демократы в

обмен на послабления в торгово-экономической сфере рассчитывали на уступки не только во внешне-, но и во внутривнутриполитических вопросах. В частности, речь идёт о правах человека и преследовании диссидентов. В то же время истоки заинтересованности СССР в двусторонних торговых и научно-технологических контактах администрация Картера видела не в политических притязаниях советских лидеров на престиж и равный статус с США, а в реальных потребностях стагнирующей советской экономики [Mastanduno 1992: 154; Funigiello 1988: 191].

Базовая схема американской политики на советском направлении в 1970-х годах – «экономические уступки в обмен на политическое сотрудничество» – подтверждается не только мемуарами, но и известными документами¹. Вместе с тем она отличается одномерностью и не отражает многие грани процесса формирования внешней политики Соединённых Штатов, в котором переплетались стратегические установки и убеждения президентов, государственных секретарей и помощников по национальной безопасности, межведомственные противоречия органов исполнительной власти, позиции сенаторов и конгрессменов, общественное мнение, лоббистское давление бизнес-сообщества и иных субъектов внешнеполитического процесса.

Данная статья посвящена рассмотрению процесса трансформации законодательства США в области внешней торговли в контексте разрядки напряжённости в двусторонних советско-американских отношениях и нацелена на включение этого направления в общую картину фор-

¹ Этот аспект истории советско-американских отношений исчерпывающе представлен в совместном издании Министерства иностранных дел России и Государственного департамента США 2007 года: Советско-американские отношения. Годы разрядки. 1969–1976: Сборник документов. Т. 1: 1969 – май 1972: В 2 кн. Кн. 1: 1969–1971. Кн. 2: январь – май 1972 г. М.: Международные отношения, 2007. С. 472. Об «увязках» в предисловии к этому изданию пишет Г. Киссинджер [с. XIX–XX]. Тема «увязок» является сквозной для всего двухтомника.

мирования курса Вашингтона в отношении Москвы в конце 1960-х — 1970-х годах. При этом в ходе анализа особое внимание уделено двум ключевым нормативным актам — Законам о регулировании экспорта, принятым в 1969 и 1979 годах².

Разрядка в американско-советских отношениях как проблема историографии

Любая периодизация в истории международных отношений, как правило, условна. Соотношение качественных и количественных критериев, отделяющих одну эпоху от другой, зачастую имеет приблизительный характер. Более того, при отборе главных событий велика роль субъективных оценок историков и избранных ими исследовательских стратегий. В случае с разрядкой международной напряжённости периодизация существенно осложняется большим числом участников этого процесса и его межсистемным характером.

Между образовавшимися в процессе генезиса «холодной войны» социально-политическими системами, сгруппированными вокруг лидеров (СССР и США), изначально сложились конфронтационные отношения. Тем не менее уровень враждебности практически на всём протяжении сверхдержавного соперничества носил дозированный характер. «Поскольку Восток и Запад, вопреки смыслу метафоры “холодная война”, в действительности не угрожали существованию друг друга, шансы ослабить конфронтацию между ними были всегда», — отмечает известный немецкий историк Вильфрид Лот [Loth 2002: 8]. В данном тезисе обращает на себя внимание использование словосочетания «холодная война» в виде метафоры, допускающей его трактовку как особой формы соперничества, изначально исключающего прямое военное столкновение между двумя полюсами. Эскалация была контролируемой, а в струк-

туру советско-американских и межсистемных отношений регулярно внедрялись механизмы снижения напряжённости, то есть разрядки (детанта) [Loth 2003: 17–26]. Не случайно свой главный труд историк назвал «Преодоление холодной войны, история разрядки, 1950–1991». Хронологически детант и конфронтация при таком подходе совпадают, а история международных отношений с 1945 по 1991 г. предстаёт чередой менявшихся состояний — от всплесков враждебности к поиску компромиссов.

Уже в 1950-х годах были зафиксированы такие пики и спады напряжённости. Н.И. Егорова справедливо указывает на то, что «употребление дефиниции “разрядка” применительно к последнему состоянию системы международных отношений наполнялось разным содержанием и зависело от тех процессов, которые воздействовали на ход и исход конфронтации западного и восточного блоков» [Егорова 2003: 64]. Данное понятие, таким образом, так же как «холодная война», часто использовалось как метафора. Тем не менее в историографии такой подход считается скорее исключением, чем правилом [The Long Détente 2017: 1].

Исследователи склонны рассматривать разрядку как особый период в истории взаимодействия систем и взаимоотношений лидирующих в них сверхдержав, которому были свойственны не только количественные (снижение уровня враждебности, рост доверия и прочее), но и качественные характеристики (военно-стратегический паритет, создание постоянных переговорных площадок и механизмов контроля, координации действий, управление совместными программами и др.). Другим критерием для её периодизации можно считать корректировку стратегических целей и тактических установок сторон в продолжавшемся соревновании двух блоков — от ориентации на безоговорочную победу к риторике

² Нормативно-правовая база экспортного контроля в США не ограничивалась упомянутыми законодательными актами. В 1950-х — 1970-х годах был принят ряд законов, которые прямо или косвенно регулировали экспорт специфической продукции — Закон о контроле над экспортом вооружений (Arms Export Control Act of 1976), Закон об атомной энергии (Atomic Energy Act of 1954), Закон о нераспространении ядерного оружия (Nuclear Non-proliferation Act of 1978). В данной статье основное внимание уделено «рамочным» законам, которые касались в том числе и продукции двойного назначения.

«сближения», «конвергенции», «преодоления холодной войны» или даже «выхода» из неё, пусть даже и с ничейным результатом [Saul 2001: 6–30; The Long Détente 2017: 19–52; Печатнов 2021: 61; Печатнов 2022: 361]. При этом с точки зрения конечного целеполагания детант так и не вышел за рамки «холодной войны». И в Москве, и в Вашингтоне (да и в других столицах) задавались вопросом: по какому пути пойдёт развитие цивилизации в ближайшие десятилетия? Каждая из сверхдержав рассчитывала со временем единолично возложить этот марш в будущее.

Оформившись в середине 1960-х годов как устойчивая тенденция к снижению напряжённости в отношениях между Советским Союзом и его союзниками по Организации Варшавского договора и государствами Западной Европы, разрядка медленно («вторым темпом») к рубежу 1960-х – 1970-х годов распространилась и на отношения сверхдержав. М.А. Липкин справедливо заметил, что к тому времени «каждая сторона (и США, и СССР) пыталась добиться максимальных успехов к моменту старта переговорного процесса и сплотить наибольшее количество сторонников под своими знамёнами» [Липкин 2016: 437].

В первой половине 1970-х годов советско-американские отношения удалось нормализовать. Расцвет двустороннего детанта пришёлся на 1972–1975 годы и связан с серией встреч на высшем уровне, во время которых президенты США (Р. Никсон, Дж. Форд) и Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев сформировали обширную и разноплановую повестку межгосударственного и межблокового взаимодействия, скреплённую подписанием соглашений об ограничении стратегических вооружений, контроле за вооружениями, сотрудничестве в сфере внешней торговли и научных

исследований, освоении космоса, научно-технологических обменах и совместных культурных программах, спортивных мероприятиях и проч. На период с 1975 по 1979 г. приходится нисходящая фаза советско-американского сближения.

Уже на пике потепления отношений многие эксперты задавались вопросом: чем является разрядка? [Арбатов 1991: 215–217; Черкасов 2016: Гл. 8; Encounters with Kennan 1979; Pipes 1981]. Представляет ли она собой попытку «преодоления холодной войны», способной вывести мир из режима конфронтации, или же её следует расценивать как временную передышку, перемирие, необходимое для того, чтобы стороны закрепились на достигнутых рубежах, структурировали риски, скорректировали стратегические подходы и таким образом подготовились к будущей схватке? Ответ на этот вопрос во многом зависел от того, удастся ли Вашингтону и Москве создать для детанта надёжный материальный фундамент. В этом отношении большие надежды возлагались на развитие экономического, научно-технологического сотрудничества и двусторонней торговли. Другими условиями для превращения разрядки из тенденции в мейнстрим двусторонних отношений являлись готовность элит к её продолжению и создание для этого необходимой юридической основы. В Соединённых Штатах важная роль в выполнении этих условий принадлежала законодательной власти.

Нормативный контекст «холодной войны»

Уже на стадии генезиса биполярного противостояния Москвы и Вашингтона ключевым элементом в системе американского законодательства, формирующего ограничения и запреты в области торговли с социалистическими странами, стал Закон об экспортном контроле³ (*Export Control Act*

³ Примечательно, что ни данный закон, ни последующие законодательные акты 1969 и 1979 годов не устанавливали чёткой трактовки понятия «экспортный контроль». При всех различиях в подходах, которые применялись в законодательстве, можно выделить сквозные моменты: 1) экспортный контроль применялся для обеспечения национальных интересов США в области безопасности; 2) совершение экспортных операций было сопряжено с предварительным получением лицензий от правительственных органов; 3) контроль подразумевал составление и изменение ограничительных списков, которые запрещали экспортные поставки конкретных разновидностей продукции.

of 1949), принятый Конгрессом в феврале 1949 года. Он устанавливал в качестве государственной политики США жёсткий ограничительный подход в отношении продажи «любых вещей, производственного оборудования или ресурсов (включая технические данные)» за границу. Президент был уполномочен накладывать запрет на любые экспортные операции, если имелись основания полагать, что такой экспорт будет усиливать военный потенциал государств, несущих угрозу национальной безопасности Соединённых Штатов. Благодаря размытым формулировкам под действие закона могли подпадать практически любые товары, даже не связанные напрямую с военной сферой. Теоретически этот Акт распространялся на все страны мира, но если получение лицензий в Управлении экспортного контроля (специально созданное подразделение министерства торговли) на торговые операции с государствами Запада трудностей, как правило, не вызывало, то торговля с СССР и его союзниками стала чем-то вроде привилегии, предоставляемой американским фирмам в виде редких исключений [Technology and East-West trade 1979: 112].

Для улучшения взаимодействия с партнёрами по НАТО при реализации положений закона осенью 1949 г. был создан Координационный комитет по экспортному контролю (КОКОМ), который для западного блока на протяжении «холодной войны» выполнял в области торговли «охранительную» роль, аналогичную той, которую Североатлантический альянс играл в военно-политической сфере. В начале 1950-х годов экспортные ограничения распространились и на Китайскую Народную Республику, торговля с которой стала регулироваться созданным по образцу и подобию КОКОМа Комитетом по контролю за экспортом в Китай (ЧИНКОМ) [Jackson 2001: 148–151].

Экономическое сдерживание коммунизма в Вашингтоне изначально рассматрива-

ли как органичную часть общей стратегии в отношении Советского Союза и его союзников и синхронизировали законодательство в этой области с политическими действиями и военными программами [Jackson 2001: 128–134]. Осенью 1951 г. США разорвали торговое соглашение с СССР от 1937 года, согласно которому между двумя странами существовал взаимный режим наибольшего благоприятствования (*most favored nation*, далее – РНБ). В том же году был принят Закон о контроле при оказании помощи в целях совместной обороны (*Mutual Defense Assistance Control Act*, также известный как «закон Бэттла»), в котором закреплялось право президента прекращать любые виды американской помощи странам, нарушающим установленное Вашингтоном эмбарго на поставку товаров «опасным» государствам [Funigiello 1988: 54, 68]. В разгар Вьетнамской войны (в феврале 1968 года) в законодательство о продлении полномочий Экспортно-импортного банка США была внесена поправка, запрещающая предоставление кредитов и банковских гарантий государствам, находящимся в состоянии вооружённого конфликта с Соединёнными Штатами (то есть Северному Вьетнаму). Данный запрет касался также стран, чьи правительственные учреждения осуществляют поставки товаров и иную помощь таким воюющим государствам (то есть значительной части социалистического лагеря, включая СССР)⁴.

Существенное изменение к концу 1960-х годов военно-стратегических, политических, экономических условий, в которых формулировалась и реализовывалась внешняя политика Вашингтона, стимулировало американский истеблишмент к проработке вопроса о возможной корректировке внешнеторгового законодательства. Ещё в 1968 г. специальный подкомитет Комитета по делам банков и валют Сената США под руководством Уолтера Мондейла приступил к анализу действующего экспортного законодательства с целью его либерализа-

⁴ Congressional Record (далее — CR). Vol. 114. Washington, D.C.: US GPO, 1968. P. 2303–2304, 2309–2311.

ции⁵. Истечение в 1969 г. очередного периода действия Закона об экспортном контроле переводило изыскания сенаторов из гипотетической в практическую плоскость, а вступление в должность нового президента Р. Никсона, заявившего о переходе в отношениях с Советским Союзом от конфронтации к «эре переговоров»⁶, погружало работу сенатской подкомиссии в совершенно новый контекст.

Давление бизнеса на законодательный процесс

В сентябре 1968 г. в разгар предвыборной президентской кампании директор Института США АН СССР Г.А. Арбатов направил в ЦК КПСС доклад о влиянии научно-технической революции на внешнеполитическую стратегию Вашингтона. На восьми страницах был представлен развёрнутый анализ современных тенденций экономического развития и в осторожной форме сообщалось о том, что Советский Союз заметно отстаёт от Соединённых Штатов по уровню развития экономики. «Мы и сейчас считаем, — писал Арбатов, — что главным в экономическом соревновании с США являются темпы промышленного роста. Американцы же считают, что ход этого соревнования будет определяться прежде всего темпами научно-технической революции. В докладе “Новые направления в советской экономике”, подготовленном некоторое время назад для конгресса США, делается вывод: “Советская экономика добьётся некоторого сокращения своего технического отставания, но её относительное отставание в общей производительности останется таким же, каким оно было в 1950 году, или даже ещё увеличится”. Неудивительно, что Вашингтон настойчиво ищет пути использования этих своих позиций в глобальной внешней политике». Вместе с тем была и хорошая

новость: составитель документа сообщал, что «в США имеются влиятельные силы, считающие главным вопросом обеспечения безопасности и национальных интересов США нормализацию отношений с Советским Союзом»⁷.

Тем не менее после прихода в январе 1969 г. в Белый дом администрации Р. Никсона ничто не говорило о том, что упомянутые А.Г. Арбатовым «влиятельные силы» сумеют коренным образом изменить курс в отношении СССР и добиться снижения напряжённости. Новый президент не вызывал оптимизма у советских руководителей. В Москве считали его консерватором и бескомпромиссным противником социализма. Вплоть до первого Московского саммита в мае 1972 г. Л.И. Брежнев на совещаниях в узком кругу неизменно характеризовал его как «политикана», «самого демагогического президента из всех», которые были в США⁸. В то же время он отмечал в действиях Р. Никсона «вынужденную тенденцию к контактам и переговорам»⁹.

Немецкий историк С. Кинингер не без оснований заявлял, что в отличие от Линдона Джонсона (1963–1969), воспринимавшего разрядку как «процесс», в который оказались вовлечены преимущественно европейские государства, республиканцы рассматривали её главным образом в категориях баланса сил и «сосредоточились на её структуре» [Kieninger 2016: 85]. В практическом плане это означало, что повестку двусторонних советско-американских отношений Вашингтон формировал иерархично в соответствии с собственной шкалой приоритетов. Верхнюю строчку в этом раскладе занимали желание с наименьшими потерями выйти из войны во Вьетнаме и стабилизировать гонку стратегических вооружений. Торговлю с Востоком, в первую очередь с СССР, Р. Никсон и Г. Киссинджер включили в эту повестку, однако рассма-

⁵ CR. Vol.115. Washington, D.C.: US GPO, 1969. P. 30998.

⁶ *Nixon R.* Inaugural Address. January 20, 1969. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-1> (accessed: 02.08.2023)

⁷ Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 5. Оп. 60. Д. 468. Л. 36–37.

⁸ Там же. Ф. 80. Оп. 1. Д. 90. Л. 25.

⁹ Там же. Ф. 2. Оп. 3. Д. 168. Л. 81.

тривали её преимущественно в качестве козыря в предстоящих политических переговорах. Считалось, что вследствие серьёзного экономического отставания Советский Союз заинтересован в американских товарах и технологиях гораздо сильнее, чем Соединённые Штаты — в советских. Именно поэтому Р. Никсон наставлял министра торговли Мориса Стэнса, чтобы последний подходил к переговорам с Советами «как искушённый янки-трейдер» [Kieninger 2016: 89–91].

Первые шаги администрации подтверждали прогноз А.Г. Арбатова, что Вашингтон будет стремиться использовать экономическое превосходство в своей глобальной внешней политике. В середине января 1969 г. в городе Рай (штат Нью-Йорк) состоялась пятая Дартмутская советско-американская конференция, во время которой руководитель американской делегации Дэвид Рокфеллер заявил, что в США допускают расширение торговли с СССР товарами, не имеющими стратегического назначения. Что же касается торговли стратегическими товарами и предоставления Москве долгосрочных кредитов, то позиция американской стороны будет оставаться неизменной. Рокфеллеры считались одними из главных спонсоров Республиканской партии, поэтому высказывание высокопоставленного представителя этой семьи на регулярном двустороннем форуме за несколько дней до начала исполнения Никсоном президентских полномочий походило на предварительную декларацию о намерениях администрации в отношении торговли с СССР. Вскоре это предположение подтвердилось — 30 января 1969 г. председатель комитета экономических советников при президенте (к тому моменту уже вступившем в должность) Пол Маккрекен на встрече с политическим обозревателем «Правды» Г.А. Жуковым подтвердил, что точка зрения Д. Рокфеллера, высказанная на советско-американской конференции в городе Рай, соответствует «официальной

американской позиции»¹⁰. Фактически это заявление означало, что смена администрации в ближайшее время не предполагает заметных перемен в торговых отношениях между двумя государствами.

Впоследствии выяснилось, что «влиятельные силы», выступающие за нормализацию отношений с СССР, в США всё же есть. В конце июля и первой половине августа (с 30 июля по 9 августа 1969 года) Советский Союз посетил председатель правления компании *Litton Industries* Чарльз Торнтон. Этот визит не был рутинной деловой поездкой: Ч. Торнтон возглавлял одну из наиболее динамично развивавшихся корпораций, ориентированных на инновационные сегменты производства, в том числе военного и космического назначения. Компания имела устойчивые политические связи с обеими партиями, сам её руководитель входил в окружение Никсона, с которым согласовал программу визита в Советский Союз.

Во время встреч с советскими представителями американский гость неоднократно подчёркивал необходимость развивать экономические и научно-технические связи: «все ограничения идут сейчас от американской стороны». Он «весьма нелестно» отзывался о линии своего правительства, утверждая тем не менее, что «положение начинает меняться к лучшему» и Никсону предстоит сыграть в этом деле «значительную положительную роль». Касаясь своих планов, Торнтон отметил, что по возвращении в США он «не собирается выступать в печати и давать интервью журналистам («они всё равно всё переврут»)». Вместо этого он был намерен рассказать о своих впечатлениях о поездке в правительство, а также выступить на нескольких совещаниях бизнесменов, в том числе на съезде «делового совета» (одной из наиболее влиятельных организаций американских предпринимателей — на её съездах, как правило, присутствуют президент США и другие руководящие деятели правительства)¹¹.

¹⁰ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 555. Л. 18–19.

¹¹ Там же. Д. 558. Л. 124–125.

В ходе бесед Торнтон нередко называл «постыдным» и «нелепым» существующий объём торговли между Вашингтоном и Москвой: «50 миллионов долларов — экспорт и 50 миллионов импорт — это поистине жалкая цифра, когда речь идёт о двух таких гигантах. Расширение экономических связей между нашими странами имело бы для них обеих существенное хозяйственное значение». Он также утверждал, что в американских деловых кругах у него имелось много единомышленников¹².

Слова Торнтона в целом подтверждались фактами. В 1969 г. Министерство внешней торговли СССР столкнулось с повышенной активностью американских фирм, выразивших заинтересованность в расширении деловых контактов в СССР. С рабочими визитами Минвнешторг посетили делегации бизнесменов штата Мичиган¹³, представителей *Industrial Machinery*, *Satra Corporation* и ряда других компаний¹⁴. Каждый раз речь заходила о проблемах и трудностях в советско-американской торговле, возникавших вследствие особенностей законодательства США, блокирующего доступ американских товаров и технологий на советский рынок, отсутствия режима наибольшего благоприятствования, архаичности процедур лицензирования и экспортного контроля. Американские представители, как правило, не отрицали того факта, что главным препятствием для прогресса в этой области является американское законодательство, и выражали высокую заинтересованность в его либерализации.

В Советском Союзе изучали настроения в среде американских бизнесменов. В конце 1969 г. Конгрессу предстояло продлить (или обновить) законодательство об экспортном контроле, и от настроения крупных корпораций, заинтересованных в расширении торговли с Востоком, во многом зави-

сели результаты дебатов по этому вопросу. КГБ СССР 28 ноября 1969 г. сообщал в ЦК КПСС, что «ряд представителей промышленных деловых кругов США проявляют всё возрастающий интерес к развитию широких экономических связей с Советским Союзом. Руководители компаний *Ford*, *General Motors* и *Litton Industries* выражают готовность способствовать обмену визитами влиятельных деятелей в области политики и экономики США и СССР, что могло бы, по их мнению, послужить основой для установления в последующем тесных деловых контактов между обеими странами. За развитие торговли с социалистическими странами, и прежде всего с СССР, выступают также многие правительственные эксперты, в частности директор экспортно-импортного банка Г. Кернс и специальный представитель Никсона по торговым переговорам Гилберт. Вышеуказанные круги добиваются принятия Конгрессом США законопроекта о контроле над торговлей с социалистическими странами, который предусматривает облегчение условий американского экспорта в социалистические страны (законопроект Маски, одобренный в ноябре с.г. согласительной комиссией Сената и Палаты представителей)»¹⁵.

В том же самом документе подчёркивалось, что «правительство Никсона относится к этому законопроекту отрицательно». Со ссылкой на мнение представителей министерства торговли утверждалось, что ожидается сильное «давление со стороны правительства на членов палаты представителей», поскольку президент США не хочет доводить дело до «применения в отношении данного законопроекта права вето»¹⁶. Помимо этого, сообщалось, что Р. Никсон довёл до сведения Ч. Торнтон свою позицию, «что развитие широких экономических связей между США и Советским Союзом вообще маловероятно,

¹² РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 558. Л. 135.

¹³ РГАЗ. Ф. 413. Оп. 31. Д. 3015. Л. 16–17.

¹⁴ Там же. Л. 3, 5, 6, 16.

¹⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 558. Л. 175.

¹⁶ Там же. Л. 175–176.

пока идёт война во Вьетнаме, в которой СССР поставляет в ДРВ 80 процентов вооружения»¹⁷. Таким образом, оформлялись контуры одного из наиболее вероятных политических разменов «эры переговоров» Р. Никсона: отказ СССР от поддержки Северного Вьетнама (а в идеале — оказание на него давления с целью достижения максимально выгодных для американской стороны условий прекращения войны) в обмен на либерализацию торговли с Москвой.

В упомянутой аналитической записке КГБ также отмечалось, что руководитель страны «с интересом» отнёсся к предложению Ч. Торнтона о создании комиссии из представителей делового мира, администрации и экспертов-экономистов для изучения возможностей расширения торговли с Советским Союзом, и делался обобщающий вывод, что «эта идея пользуется поддержкой ряда влиятельных бизнесменов, которые считают необходимым уже сейчас вести деловую подготовку к расширению американско-советских экономических отношений»¹⁸. Данные советских аналитических и разведывательных органов свидетельствовали о том, что в дебатах по поводу законодательства о регулировании экспорта крупный бизнес играл активную роль. Вместе с тем в этом документе не упоминалось, что параллельно в администрации обсуждались возможности использования либерализации торговли со странами Варшавского договора в интересах фрагментации коммунистического блока в Европе [Kieninger 2016: 85].

Закон о регулировании экспорта 1969 года: пролог разрядки

Первоначально законодательный процесс вокруг экспортного контроля носил рутинный и стандартизированный характер — в конце января 1969 г. в Палату пред-

ставителей был внесён и формально заслушан в первом чтении законопроект Н.Р. 4293, предусматривавший очередное продление действия закона 1949 г. без внесения в него серьёзных изменений¹⁹. Тем не менее вскоре либерализация торгового законодательства стала предметом пристального внимания не только конгрессменов, но и органов исполнительной власти.

В апреле министр торговли Морис Стэнс в специальном меморандуме на имя Никсона в умеренно-оптимистичном ключе отмечал значимость торговли с социалистическими странами Восточной Европы для отдельных американских фирм и отраслей и указывал, что позитивные изменения в законодательстве будут важны не только для развития товарообмена, но и как «рычаг воздействия на более широких внешнеполитических переговорах». Из существующих законодательных и административных преград для развития торговли с Восточной Европой наиболее значимыми он считал отсутствие режима наибольшего благоприятствования и ограничения на кредитные операции Экспортно-импортного банка, а не экспортный контроль. По мнению министра, администрации следовало сделать публичное политическое заявление в поддержку развития торговли между Западом и Востоком, а не ограничиваться лишь пассивным согласованием экспортных сделок²⁰.

С оценками министра о приоритетности РНБ и кредитов по отношению к экспортному контролю соглашались в Государственном департаменте и в аппарате Совета национальной безопасности²¹. Руководители заинтересованных ведомств, направившие в Белый дом к середине мая 1969 г. свои заключения по этому вопросу, были в целом единодушны в оценке текущей ситуации и признавали, что ограничитель-

¹⁷ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 558. Л. 176.

¹⁸ Там же.

¹⁹ CR. Vol. 115. P. 1630.

²⁰ Foreign Relations of the United States (далее — FRUS), 1969–1976. Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969–1972. Washington, D.C.: US GPO, 2001. P. 748–751.

²¹ FRUS, 1969–1976. Vol. IV. P. 754, 757–758.

ные меры США и КОКОМ наносят крайне незначительный вред экономикам коммунистических стран, провоцируют трения с союзниками и собственным бизнес-сообществом, а развитие торговли потенциально может способствовать улучшению политических отношений. Тем не менее консенсус среди ключевых правительственных учреждений относительно дальнейших практических шагов достигнут не был.

Наиболее консервативную позицию занимал министр обороны Мелвин Лэйрд, полагавший, что администрации не следует делать каких-либо публичных заявлений или стремиться пересмотреть законодательство о предоставлении РНБ и кредитов, а Закон об экспортном контроле 1949 г. необходимо просто продлить, обеспечив в дальнейшем минимальный пересмотр контрольных списков²². Министр финансов Дэвид Кеннеди ратовал за минимальное обновление закона об экспортном контроле с удалением наиболее одиозных ограничений, а также за сокращение контрольных списков КОКОМ и наделение президента полномочиями по предоставлению тарифных льгот для коммунистических стран, однако отмену ограничений по кредитам он считал нецелесообразной²³. Государственный департамент в лице Эллиота Ричардсона, временно заменявшего госсекретаря Уильяма Роджерса, предлагал либерализовать законодательную базу по всем трём основным направлениям — экспортному контролю, тарифам, кредитам — с существенным сокращением американских контрольных списков²⁴. Министерство торговли занимало более осторожную позицию, сочтя за благо при либерализации торговли ограничиться лишь административными мерами и не претендовать на изменение законодательства, чтобы не осложнить отношения с Конгрессом²⁵.

Решающее слово при решении вопросов внешней политики при Р. Никсоне, как правило, оставалось за помощником президента по вопросам национальной безопасности Г. Киссинджером, который в мае 1969 г. занял весьма умеренную позицию. Он полагал, что публичное заявление в поддержку торговли Востока и Запада должно быть максимально сдержанным и исходить не от Белого дома, а от министерства торговли. В отношении экспортного контроля и предоставления РНБ помощник президента считал возможным поддержать потенциальные инициативы Конгресса, но не выступать с таковыми самостоятельно; максимально приблизить контрольные списки США к спискам КОКОМ (за исключением таких наименований, как продвинутые компьютеры, по которым американцы были в состоянии эффективно осуществлять односторонний контроль); а в области кредитования торговли не предпринимать никаких законодательных действий²⁶.

Окончательное решение СНБ, завизированное Р. Никсоном 28 мая в виде директивы NSDM 15, носило более консервативный характер, чем предлагал Г. Киссинджер. Идея сокращения контрольных списков была утверждена президентом именно в том виде, как сформулировал его помощник, но изменений законодательной базы по вопросам экспортного контроля и РНБ документ не предполагал в принципе. В негативном ключе был решён ряд частных вопросов о выдаче экспортных лицензий на поставки промышленного оборудования в СССР. Вместе с тем либерализация торговой политики в отношении Советского Союза и стран Восточной Европы не отвергалась, но ставилась в зависимость от «улучшения отношений в целом»²⁷, что, согласно воспоминаниям помощника президента, отражало установку самого

²² FRUS, 1969–1976. Vol. IV. P. 773–774.

²³ Ibid. P. 770–771.

²⁴ Ibid. P. 767–768.

²⁵ Ibid. P. 780.

²⁶ Ibid. P. 780–782.

²⁷ Ibid. P. 784–785.

Р. Никсона, озвученную им на заседании СНБ 21 мая: «Улучшение политических отношений ведёт к росту торговли»²⁸.

Решение президента поставило Г. Киссинджера и других руководителей правительственных ведомств перед проблемой: как выстраивать политику в случае внесения в Конгресс новых законодательных инициатив, либерализующих торговлю с Востоком? В том, что такие инициативы последуют, сомневаться не приходилось. С одной стороны, директива NSDM прямо подразумевала противодействие администрации подобным законопроектам. С другой — подобное противодействие потенциально могло провоцировать дополнительные сложности в отношениях с Капитолием и выставить администрацию в негативном свете в глазах общественного мнения. Как показали дальнейшие события, на практике был избран промежуточный вариант максимально возможного ужесточения либеральных инициатив в Конгрессе, которые выдвигались не только в Сенате (что ожидалось заранее), но и в Палате представителей.

Обсуждение законопроекта H.R. 4293 началось в нижней палате Конгресса в середине октября 1969 года. По итогам рассмотрения в профильном комитете первоначальный вариант, предусматривавший простое продление закона 1949 г. на следующие четыре года, приобрёл два новшества: срок пролонгации был ограничен двумя годами под предлогом «возможных изменений политики в отношении Восточной Европы в будущем, а также подвижек во внешней торговле и платёжном балансе». Кроме того, было добавлено положение, обязывающее министерство торговли пересмотреть требования к ведению экспортёрами отчётной документации таким образом, чтобы максимально снизить их затраты по данной статье расхо-

дов²⁹. Ключевую статью старого закона предполагалось оставить практически без изменений и запретить поставки товаров «любому государству или объединению государств, угрожающих национальной безопасности Соединённых Штатов, если Президент определит, что такой экспорт значительно усиливает военный или экономический потенциал такого государства или государств и может причинить ущерб национальной безопасности и благополучию Соединённых Штатов»³⁰.

Длительной и ожесточённой полемики на пленарном заседании законопроект не вызвал. Конгрессмен от Демократической партии штата Огайо Томас Эшли в своём выступлении подверг критике существующую систему экспортного контроля в связи с её неэффективностью, обусловленную как самодостаточностью экономики СССР («Подход “бутылочного горлышка” просто не работает в отношении страны с такими природными дарами и технологическим уровнем»), так и недостаточной согласованностью ограничительных мер между США и их союзниками, которая позволяла западноевропейским государствам и Японии извлекать существенную коммерческую выгоду от торговых отношений с социалистическим лагерем. В итоге, как полагал политик, наибольший вред наносился американской экономике, а не коммунистическим странам³¹. Внесённая Т. Эшли поправка предусматривала установление в качестве цели и приоритета политики Вашингтона расширение торговли товарами и технологиями мирного назначения со всеми странами, с которыми у них есть дипломатические или торговые отношения, при этом подчёркивалась необходимость сохранения контрольных списков товаров военного и двойного назначения³².

Данная инициатива получила положительные отклики со стороны ряда депута-

²⁸ Kissinger H. *White House Years* / H. Kissinger. Boston: Little Brown & Co., 1979. P. 154.

²⁹ CR. Vol. 115. P. 30404.

³⁰ Ibid. P. 30405.

³¹ Ibid.

³² Ibid. P. 30413–30414.

тов. Представитель Калифорнии от Демократической партии Томас Рис, например, указывал на то обстоятельство, что расширение торговли со странами Восточной Европы не только позволит увеличить прибыль американских производителей и поставщиков, но и будет формировать у покупателей зависимость от американских технологий и поставок³³. Вместе с тем поправка Эшли всё-таки была отклонена в Палате представителей. Аналогичным образом не получили поддержки законодателей поправки республиканца Эрла Лэндгриба от штата Индиана (запрет на экспорт в страны, ведущие торговлю с Северным Вьетнамом или помогающие ему иными способами), демократа Бертрама Поделла от штата Нью-Йорк (эмбарго на торговлю со странами, производящими наркотики), демократа Джонатана Бингхэма от штата Нью-Йорк (введение обширной отчётности перед Конгрессом) и республиканца Бенджамина Блэкбёрна от штата Джорджия (ограничение срока эмбарго, установленного президентом)³⁴.

Помимо поправок комитета, были одобрены только две инициативы конгрессмена республиканца Гэри Брауна от штата Мичиган. Согласно первой из них, решение об одобрении либо запрете экспортной операции должно было приниматься «с учётом доступности в других государствах, с которыми Соединённые Штаты имеют оборонные обязательства». Во второй поправке вводилось общее положение о неблагоприятном влиянии на национальную безопасность «неограниченного экспорта производственного оборудования, передачи сведений и технологий», что, по мысли законодателя, аннулировало устаревшее к концу 1960-х годов деление на товары, использующиеся в военных и мирных целях³⁵.

Итоговое голосование в Палате представителей зафиксировало умеренно кон-

сервативный вариант нового законопроекта, лишь незначительно отличавшегося от версии 1949 года. «За» проголосовали 273 конгрессмена, «против» — 7, 151 — не голосовали³⁶.

Несколько дней спустя Сенат приступил к рассмотрению собственного варианта законопроекта, отличавшегося не только номером (S. 2696) и заголовком («О продлении полномочий по регулированию и расширению экспорта и для других целей»), но и рядом содержательных характеристик. Данная версия предусматривала в качестве цели законодательства поощрение торговли товарами мирного назначения при ограничении экспорта товаров, которые «в значительной степени могут быть использованы в военных целях». Влияние на экономический потенциал иностранных государств исключалось из критериев для запрета экспортных операций, добавлялся критерий доступности сопоставимых товаров у альтернативных поставщиков. Устанавливались механизмы консультирования между правительственными органами и предпринимателями по вопросам стандартизации и лицензирования экспорта, упрощались бюрократические процедуры выдачи экспортных лицензий³⁷.

В аргументации соавторов законопроекта сенаторов-демократов Уолтера Мондейла от штата Миннесота и Эдмунда Маски от штата Мэн, как и в выступлениях Т. Эшли в Палате представителей, преобладали экономические доводы. Старое экспортное законодательство объявлялось устаревшим и препятствующим эффективной конкуренции американских бизнесменов за рынки Восточной Европы, а эффективность ограничительных мер против советской экономики — близкой к нулю. Оба сенатора признавали абсурдной текущую ситуацию, в которой около 1100 наименований товаров невоенного назначе-

³³ CR. Vol. 115. P. 30415.

³⁴ Ibid. P. 30416–30417, 30422–30423.

³⁵ Ibid. P. 30418.

³⁶ Ibid. P. 30424–30425.

³⁷ Ibid. P. 30998–31000.

ния, включённых в американские запрительные списки, но отсутствующих в списках КОКОМ, были легкодоступны для закупки социалистическими странами у союзников США, при этом сам Координационный комитет и контроль за стратегическими товарами они предполагали сохранить. Кроме того, расширение торговли сенаторы признавали важным инструментом для развития взаимопонимания между Соединёнными Штатами и странами соцлагеря. Мондейл даже предложил рассматривать американскую торговлю как «наступательное оружие», нацеленное на «изменение подходов коммунистических стран»³⁸.

Контраргументы оппонентов основывались как на политических, так и на экономико-технологических соображениях. Сенаторы демократ Гарри Бирд-мл. от штата Вирджиния, республиканец Джон Тауэр от штата Техас и республиканец Уоллес Беннет от штата Юта напоминали своим коллегам, что СССР и его сателлиты оказывают помощь Северному Вьетнаму и тем самым создают угрозу национальной безопасности США, а недавний ввод советских войск в Чехословакию и Кубинский кризис 1962 года, по версии Беннета, служили убедительным доказательством того, что за 20 лет советская политика принципиально не изменилась³⁹. Республиканец из Колорадо Питер Доминик полагал, что расширение торговли в гораздо большей степени будет выгодно советскому блоку, поскольку доступ к продвинутым западным технологиям позволит высвободить материальные и кадровые ресурсы коммунистов для разработки новых видов ракет и иных сложных вооружений⁴⁰.

У. Беннет также подверг критике используемое авторами законопроекта противопоставление товаров «военного» и «невоенного» назначения. Он обратил вни-

мание на тот факт, что современное электронное оборудование и компьютеры, формально подпадающие под категорию «мирных» товаров, могут применяться в производстве самой разной продукции, в том числе и военного назначения⁴¹. Именно этот сенатор внёс единственную концептуальную поправку, которая дублировала принятые ранее Палатой представителей поправки конгрессмена Г. Брауна (см. выше). Данная поправка не получила поддержки большинства («против» — 44, «за» — 34)⁴². После одобрения технической поправки У. Мондейла, присвоившей законопроекту S.2696 номер его аналога из Палаты представителей — H.R. 4293 (тем самым обеспечивался запуск согласительных процедур между палатами), сенаторы перешли в завершающему этапу голосования, увенчавшемуся победой предложенного законопроекта (49 — «за», 24 — «против»)⁴³. Таким образом, администрация Никсона осенью 1969 г. столкнулась сразу с двумя конфликтующими версиями обновлённого законопроекта об экспортном контроле (более либеральной в Сенате и более умеренной в Палате представителей), в то время как программный документ, одобренный президентом в мае того же года, вообще не предполагал законодательных изменений в данной сфере.

В кулуарных беседах лояльные курсы администрации законодатели (сенаторы У. Беннет, Дж. Тауэр, конгрессмен-республиканец из Нью-Джерси Уильям Уидналл) настоятельно советовали представителям администрации внести компромиссные поправки в законопроект, чтобы избежать победы либеральной версии У. Мондейла и Э. Маски. Министерством торговли был разработан пакет таких изменений, которые предусматривали сохранение экспортного контроля только над товарами, оказывающими влияние на военный потенци-

³⁸ CR. Vol. 115. P. 31001, 31004.

³⁹ Ibid. P. 31009–31013.

⁴⁰ Ibid. P. 31015.

⁴¹ Ibid. P. 31010.

⁴² Ibid. P. 31008, 31016–31017.

⁴³ Ibid. P. 31019.

ал других государств и установление в качестве цели торговли защиту в равной степени американской экономики и национальной безопасности. Киссинджер поддержал данную идею, однако параллельно разработанные министерством проекты либерализации контрольных списков были им отвергнуты⁴⁴.

Созданный в начале ноября 1969 г. по итогам работы согласительной комиссии проект закона и по букве, и по духу был гораздо ближе к варианту Сената, чем к умеренному варианту Палаты представителей. В текст были внесены косметические изменения, предложенные администрацией, но нормы ключевого раздела 4, в котором перечислялись полномочия и обязанности властных органов, обуславливали общий либеральный характер документа. Статья 4b предусматривала, что товары и технологии, доступные для покупки в других государствах, могут быть предметом экспортного контроля *только в случае прямого решения президента, посчитавшего экспорт таких наименований угрозой национальной безопасности и представившего Конгрессу соответствующий доклад*. Иными словами, базовый принцип старого закона — экспортируется только то, что прямо разрешено — предполагалось заменить на его противоположность — не экспортируется то, что прямо запрещено. Статья 4a обязывала министерство торговли *оперативно пересматривать списки экспортного контроля, удалять из них наименования, экспорт которых не вносит существенный вклад в военный потенциал других государств, и регулярно предоставлять отчёт Конгрессу*⁴⁵.

В Сенате компромиссный вариант законопроекта был утверждён без лишних вопросов, однако Палата представителей при рассмотрении 10 декабря 1969 г. ноябрьской версии документа её отвергла.

Республиканцы У. Уидналл, Г. Браун, Д. Латта, Б. Блэкбёрн подвергли резкой критике новую редакцию статьи 4b и ряд других формулировок за излишнюю вольность, неприемлемую в вопросах национальной безопасности⁴⁶. Палата представителей одобрила предложенную Г. Брауном формулировку, которая немного смягчала радикализм пункта 4b, согласно которой президент был обязан принимать решение о запрете экспорта при наличии угроз национальной безопасности и благополучию Соединённых Штатов, «принимая во внимание» доступность товаров в государствах, с которыми «у США есть договорные обязательства в сфере обороны»⁴⁷. Такой вариант уже не устраивал сенаторов, и через пять дней они отклонили проект с поправкой Брауна⁴⁸.

Ситуация складывалась парадоксальная: и администрация, и большинство законодателей сходились на том, что новый нормативный акт должен либерализовать экспортный контроль (как минимум, на уровне общих целей и принципов), обеспечить отход от прежних суровых ограничительных практик и при этом сохранить решающие полномочия президента в данной сфере, но принятие законодательного решения затянулось. Имевшиеся расхождения не носили программного характера, в силу чего выход из тупика был найден достаточно быстро. Уже 23 декабря 1969 г. на рассмотрение палат был представлен обновлённый вариант законопроекта, разработанный согласительной комиссией. Теперь новая формулировка статьи 4b предусматривала возможность президентского запрета на экспорт в случае угроз национальной безопасности и при условии предоставления соответствующей информации Конгрессу в ежеквартальном отчёте, но без какой-либо оглядки на доступность товаров в иных странах.

⁴⁴ FRUS, 1969 — 1976. Vol. IV. P. 797–798.

⁴⁵ CR. Vol. 115. P. 34289–34290.

⁴⁶ Ibid. P. 38079–38080, 38100–38102.

⁴⁷ Ibid. P. 38105.

⁴⁸ Ibid. P. 39205.

В итоговом варианте главными целями политики провозглашались «*поощрение торговли со всеми странами, с которыми США состоят в дипломатических или торговых отношениях*», а также «*ограничение экспорта товаров и технологий, вносящих существенный вклад в военный потенциал любого другого государства или государств, способных навредить национальной безопасности США*». Кроме того, сохранялись полномочия министерства торговли по регулярному пересмотру контрольных списков, предусматривалось сокращение затрат экспортёров при прохождении процедур лицензирования и их обязательное информирование об основаниях отказа в выдаче лицензии⁴⁹. В тот же день законопроект был окончательно утверждён обеими палатами, а 30 декабря президент Никсон подписал принятый Конгрессом «Закон о регулировании экспорта» (*Export Administration Act of 1969*).

Контроль за экспортом и практика «увязки»

Главным бенефициаром завершившейся законодательной эпопеи следует признать американскую администрацию. Обновлённое законодательство не давало и даже не обещало Советскому Союзу и его союзникам слишком многого в сфере торговли, обеспечивая Р. Никсону и Г. Киссинджеру пространство для манёвров в рамках тактики «увязки». Основные рычаги принятия решений по экспортным делам оставались в руках президента, что позволяло — пусть и не всегда напрямую — ставить благоприятный исход того или иного контакта между американскими фирмами и социалистическими странами в зависимость от нужного Соединённым Штатам поведения.

Яркой иллюстрацией тактики «увязки» стала несостоявшаяся сделка между Совет-

ским Союзом и *Ford Motor Company*, которую предполагалось привлечь в качестве одного из ключевых подрядчиков строительства Камского автомобильного завода. Весной 1970 г. Генри Форд-мл. объявил о намерении присоединиться к советскому проекту, не имея на руках оформленного соглашения с советской стороной, но почти сразу же оказался под давлением администрации Никсона и вскоре был вынужден отказаться от своих намерений [Mastanduno 1992: 145]. Негативное отношение исполнительной власти к устремлениям Форда вытекало из общего состояния советско-американских отношений. На тот момент значимых прорывов ни в ограничении стратегических вооружений, ни в переговорном процессе по Вьетнаму не наблюдалось. Когда в октябре 1970 г. министр иностранных дел А.А. Громыко на встрече с Р. Никсоном констатировал наличие «почти вакуума» в двусторонней торговле, президент США в ответ заметил, что «за улучшением наших политических отношений последует и рост торговли». При этом он отдельно отметил, что американская сторона «готова изучить способы расширения торговли между нами»⁵⁰.

Достигнутый в мае 1971 г. прорыв в переговорах по ОСВ дал американскому руководству основания для смягчения своей позиции по торговым вопросам. 24 мая Г. Киссинджер проинформировал советского посла А.Ф. Добрынина о санкционировании Р. Никсоном ранее отложенной сделки по поставке в СССР автомобильно-строительного оборудования фирмой *Gleason Gear*, выдаче разрешения на продажу металлообрабатывающих станков на 200 млн долларов, а также о согласии на продажу Великобритании высокопроизводительных ЭВМ для советских физиков⁵¹. 10 июня Вашингтон официально заявил об ослаблении ограничений для про-

⁴⁹ CR. Vol. 115. P. 40982–40984.

⁵⁰ FRUS, 1969–1976. Vol. XIII. Soviet Union (October 1970 – October 1971). Washington, D.C.: US GPO, 2011. P. 90

⁵¹ Ibid. P. 679; Советско-американские отношения. Годы разрядки. Т. 1. Кн. 1. 1969–1971. М.: Международные отношения, 2007. С. 472.

даже некоторых нестратегических товаров в КНР, также приостановив в отношении СССР и стран Восточной Европы действие правила о доставке не менее 50% грузов зерна на американских судах⁵².

Новый виток либерализации торговли с соцлагерем затронул не только практику лицензирования, но и проблемы кредитования торговых сделок. Хотя одобренное Р. Никсоном в марте 1971 г. решение СНБ (NSDM 99) подразумевало, что администрация откладывает на неопределённый срок решения по дальнейшей либерализации торговли в части режима РНБ и кредитов Экспортно-импортного банка, в том же документе оговаривалось, что противодействие возможным инициативам Конгресса по этим вопросам должно осуществляться «очень сдержанно»⁵³.

В апреле 1971 г. Сенат оперативно рассмотрел и принял законопроект S.581 (67 — «за, 1 — «против»), вносивший ряд важных изменений в базовый закон 1945 г. об Экспортно-импортном банке США (продление полномочий до июня 1976 года, увеличение капитала, освобождение операций банка из-под действия ежегодных лимитов федерального бюджета и проч.). Была удалена из текста закона и поправка Фино 1968 года, безальтернативно запрещающая предоставление кредитов странам, торгующим с Северным Вьетнамом. В отличие от чисто финансовых и бюджетных аспектов законопроекта, эта мера не вызвала у сенаторов жарких дискуссий или попыток внести поправки⁵⁴.

В Палате представителей, рассмотревшей законопроект через три месяца, законодательный процесс пошёл по иному сценарию. В разгар дебатов конгрессмен-республиканец от штата Огайо Чалмерс Уайли предложил внести изменение, возвращающее поправку Фино в текст законопроекта. Аргументация конгрессмена

не несла в себе принципиальных новаций: он и его единомышленники указывали на недопустимость тратить деньги американских налогоплательщиков на финансирование торговли стран, помогающих врагу Соединённых Штатов — Северному Вьетнаму. Оппоненты Ч. Уайли, в свою очередь, обратили внимание, что законопроект предусматривал дискреционные полномочия президента на отказ в предоставлении кредитов банкам странам, помогающим противникам Вашингтона. Вместе с тем многих законодателей смущала неопределённость и двойственность выступлений представителей банка и администрации по вопросу поправки Фино на слушаниях в профильном комитете, из которых нельзя было понять, поддерживают они отмену поправки или нет. В итоге предложение Уайли получило поддержку большинства депутатов: «за» — 207 голосов, «против» — 153⁵⁵.

Решение Палаты представителей, формально не противоречившее директиве NSDM 99, стало предметом обеспокоенности среди сторонников дальнейшей либерализации торгового законодательства в правительственных кругах. В этой связи министр торговли М. Стэнс даже направил лидеру страны специальный меморандум, в котором предлагал в частном порядке известить членов согласительной комиссии и видных республиканских деятелей в Палате представителей, что администрация поддерживает удаление поправки Фино из законопроекта⁵⁶. Имеющиеся источники не позволяют судить, как Р. Никсон и Г. Киссинджер отнеслись к инициативе министра, но отредактированный согласительной комиссией вариант, направленный несколько дней спустя в обе палаты Конгресса, данную поправку уже не содержал. Именно в такой редакции он и был одобрен сенаторами и конгрессменами в авгу-

⁵² Department of State Bulletin. June 28, 1971. P. 815–817.

⁵³ FRUS, 1969–1976. Vol. IV. P. 840.

⁵⁴ CR. Vol. 117. Washington, D.C.: US GPO, 1971. P. 9668–9716.

⁵⁵ Ibid. P. 23936–2394.

⁵⁶ FRUS, 1969–1976. Vol. IV. P. 867–868.

сте и подписан президентом в начале сентября 1971 года⁵⁷.

После исторического визита Р. Никсона в Москву в мае 1972 года, зафиксировавшего выход разрядки в двусторонних отношениях на качественно иной уровень, сложились предпосылки для более глубокой трансформации нормативной базы развития торгово-экономических связей двух сверхдержав. Длившийся несколько месяцев процесс переговоров увенчался в октябре 1972 г. подписанием двух взаимосвязанных документов — торгового соглашения, предусматривающего взаимное предоставление РНБ, и соглашения об урегулировании ленд-лиза, взаимной помощи и претензий, установившего окончательную сумму советского долга за поставки ленд-лиза и порядок расчётов по ним⁵⁸.

В соответствии со взятыми США обязательствами должны были последовать соответствующие законодательные шаги со стороны администрации Никсона, которые почти сразу же оказались под угрозой срыва из-за поправки, внесённой к торговому законопроекту сенатором Генри Джексоном. Поддержанная несколькими десятками сенаторов и продублированная в Палате представителей Чарльзом Вэником, она предполагала установление запрета на предоставление РНБ государствам, ограничивающим право своих граждан на свободную эмиграцию. Под формулировки поправки Джексона—Вэника подпадал достаточно широкий круг стран с рыночной экономикой, но авторы инициативы не скрывали, что направлена она была против СССР, ограничивавшего право советских евреев на эмиграцию в Израиль [Юнгблуд, Ильин 2020: 10–11].

Советская сторона, болезненно воспринимавшая эту инициативу как вмешательство в свои внутренние дела, тем не менее согласилась на некоторые уступки в вопросе эмиграции. Закулисный торг с участием Г. Киссинджера, советских ди-

пломатов, Г. Джексона и его сторонников длился почти два года. В незначительно смягчённом виде поправка Джексона—Вэника всё равно была принята сначала Палатой представителей (декабрь 1973 года), а потом и Сенатом (декабрь 1974 года). Параллельно в законодательство об Экспортно-импортном банке было внесено изменение, которое ограничивало предельный объём кредитов и гарантий, предоставляемых правительственными организациями Соединённых Штатов для торговли с Советским Союзом, до 300 млн долларов. В ответ Москва денонсировала октябрьские соглашения 1972 г. по торговле и ленд-лизу.

Поправка Джексона—Вэника серьёзно омрачила политические отношения между двумя государствами, по сути обозначив переход от «высокой разрядки» к её нисходящей стадии [Юнгблуд, Ильин 2020: 16–30, 34]. Серьёзный, пусть и не фатальный, удар был нанесён по развитию двусторонней торговли, которая в середине 1970-х годов по инерции демонстрировала неплохие показатели (2,3 млрд долларов оборота в 1976 г. против 1,19 млрд в 1973 году). Вместе с тем положительные тенденции во многом основывались на сделках, оформленных до инициативы двух американских законодателей, а также на соглашении о поставках зерна 1975 года [Funigiello 1988: 189].

Сама по себе история с принятием поправки свидетельствовала о том, что у политики разрядки в Вашингтоне много противников и они готовы сделать всё возможное, чтобы не допустить нормализации отношений на основе взаимного признания РНБ. В интервью 2009 г. Киссинджер, комментируя обстоятельства трёхсторонних переговоров на эту тему, отмечал, что «люди Джексона», несмотря на в целом компромиссный настрой советской стороны и представителей администрации Никсона, на всём протяжении дебатов выдвигали заведомо неприемлемые и

⁵⁷ CR. Vol. 117. P. 28809–28810, 28892–28895, 29795, 30889.

⁵⁸ Department of State Bulletin. November 20, 1972. P. 595, 604.

невыполнимые требования, потому что на самом деле им «не нужны были соглашения, им нужны были проблемы»⁵⁹.

Несмотря на провал попытки распространить на СССР РНБ, заложенный осенью 1969 г. вектор на либерализацию политики экспортного контроля сохранялся до конца 1970-х годов. Действие базового закона несколько раз продлевалось, и в него вносились новеллы, большая часть которых подразумевала дальнейшее смягчение экспортных ограничений — через изменение целевых формулировок, процедур или полномочий властных органов. В редакции 1972 г. министерство торговли уполномочивалось отменять односторонний экспортный контроль над товарами, «доступными без ограничений из источников за пределами США в значительных количествах и сравнимых по качеству с теми, которые производятся в Соединённых Штатах». Одна из поправок 1974 г. устанавливала 90-дневный срок рассмотрения заявлений экспортёров на выдачу лицензии и обязывала власти в случае нарушения сроков информировать заявителя о причинах задержки и приблизительном времени принятия решения [Technology and East-West trade 1979: 118, 119].

В перечне внесённых поправок были и такие, которые отражали обеспокоенность членов Конгресса возможными рисками для национальной безопасности США вследствие слишком «либеральной» торговли с коммунистическими государствами. В частности, в 1974 г. министр обороны был уполномочен рассматривать весь экспорт в коммунистические страны и рекомендовать президенту запретить ту или иную сделку, если она будет значительно увеличивать военный потенциал государств, способных нанести вред национальной безопасности страны [Technology and East-West Trade 1979: 120]. Следует

отметить, что в данном случае законодатели нормативно оформляли процедуры, которые фактически использовались и ранее. С первых же недель пребывания в Белом доме Р. Никсона установилась практика тесного взаимодействия министров обороны и советников президента по науке, на которых обсуждались научно-технические параметры военных разработок Соединённых Штатов и всевозможные меры по защите государственных секретов в этой области, включая контроль за внешней торговлей⁶⁰. В последующие годы такая практика стала постоянной.

Пакет поправок 1977 г. ещё больше расширил перечень процедурных прав заявителей: им предоставили возможность давать дополнительные письменные объяснения и комментарии по поводу информации, указанной в заявлении, знакомиться с документацией при межведомственном рассмотрении заявок, получать письменные объяснения при отказе в выдаче лицензии. К тому же в 1977 г. с целью повысить гибкость контроля за экспортом товаров и технологий в «политический» раздел закона были добавлены формулировки, сдвигавшие акценты с общественного строя государств—получателей американской продукции на характер товаров и технологий, а также на общую политику конкретного государства в отношении Вашингтона и его поведение в вопросах реэкспорта [Technology and East-West trade 1979: 120–121]. К числу важных новелл 1977 г. относилось положение, согласно которому министерство обороны было официально уполномочено решать, какие именно экспортные случаи должны стать предметом его рассмотрения, руководствуясь при этом целью исключить саму возможность продажи или трансфера изделий или технологий, которые оценивались как критические с точки зрения сохранения

⁵⁹ Gerald R. Ford Oral History Project. Henry Kissinger Interviewed by Richard Norton Smith [Электронный ресурс] // Gerald Ford Foundation. 8 April 2009. URL: <https://geraldrfordfoundation.org/centennial/oralhistory/henry-kissinger/> (accessed: 02.08.2023).

⁶⁰ Oral history interview transcript with Lee DuBridge on 14 February 1986 [Электронный ресурс] // American Institute of Physics, Niels Bohr Library & Archives. URL: <https://www.aip.org/history-programs/niels-bohr-library/oral-histories/4582> (accessed: 02.08.2023).

американского превосходства в военной области. В случае запрещения министерством обороны экспорта конкретных наукоёмких изделий и критических технологий только президент имел достаточные полномочия для их отмены, но и он должен был объяснить свои действия Конгрессу. Одновременно с этим Государственному департаменту было предписано устанавливать границы допустимой открытости для технологий и научной информации. Отныне экспортный контроль США фокусировался на уникальных характеристиках изделий и информации, а не на их коммерческих спецификациях [Chapman 2013: 69–70, 109–111].

Закон об управлении экспортом 1979 года

С приходом в январе 1977 г. в Белый дом администрации Дж. Картера заметно сместились как акценты в повестке двусторонних отношений, так и общий тон советско-американского диалога. В ноябре 1977 г. президент обращался в Конгресс с просьбой отредактировать поправку Джексона–Вэника таким образом, чтобы глава исполнительной власти получил возможность ежегодно вносить изменения в режим торговых взаимоотношений с зарубежными государствами на основании актуальных данных о соблюдении в них прав человека, включая свободу на выезд из страны, позволяющие последовательно снимать имеющиеся ограничения. Конгресс не поддержал инициативу исполнительной власти. Хотя к тому времени численность советских евреев, получивших разрешение на выезд из страны, по сравнению с «пиковым» 1973 г. снизилась почти в два раза, новую администрацию подвергли критике за намерение «похоронить права человека ради выгод советско-американской торговли» [Sheh 2008: 140].

За пределами проблематики прав человека внешнеэкономическая программа демократов существенных отклонений от намеченных ранее магистральных линий не имела. В середине декабря во время пресс-конференции на вопрос, не собирается ли администрация менять правила торговли с коммунистическими странами, Дж. Картер ответил, что любые изменения в этой сфере будут зависеть от общей политической ситуации, и добавил, что правительство США «постоянно оценивает целесообразность сохранения административных ограничений во внешней торговле», но отказываться от этой практики применительно к государствам, которые подобно Советскому Союзу являются потенциальными противниками», оно не намерено⁶¹. Возвращение в официальный политический дискурс концепта «потенциальный противник» было симптоматичным, тем более что тремя месяцами ранее в специальном выступлении по внешнеэкономическим проблемам президент подчеркнул важность усиления экспортного контроля с точки зрения достижения общих внешнеполитических целей и сообщил, что уже дал поручение министерству обороны постоянно работать над этой проблемой в сотрудничестве с Государственным департаментом, министерствами торговли, сельского хозяйства и Советом национальной безопасности⁶².

Во второй половине 1970-х годов в обеих палатах Конгресса на фоне общего спада процесса разрядки и восходящей волны дебатов о евроракетах наметилось заметное консервативное наступление. Данное обстоятельство подтверждает вывод В.И. Батюка о зависимости советско-американского торгового и научно-технического сотрудничества от «перепадов политической атмосферы» [Батюк 2018: 193].

⁶¹ *Carter J.* The President's News Conference of December 12, 1978 [Электронный ресурс] // The American Presidency Project. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-1008> (accessed: 04.12.2022).

⁶² *Carter J.* United States Export Policy. Statement by the President [Электронный ресурс] // The American Presidency Project. 26 September 1978. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/united-states-export-policy-statement-the-president> (accessed: 04.12.2022).

По мере нарастания противоречий в отношениях СССР и США усиливались алармистские настроения, которые выражались в законодательных инициативах по ужесточению мер экспортного контроля. Внесённый в сентябре 1978 г. в Палату представителей конгрессменом-республиканцем от штата Калифорния Робертом Дорнано законопроект H.R. 14085 «О запрете передачи технологий» констатировал неспособность существующих экспортных процедур предотвратить передачу важнейших технологий Советскому Союзу, КНР и социалистическим странам Восточной Европы и поэтому предусматривал существенное ограничение экспорта товаров и технологий, способных «внести какой-либо вклад в военный или экономический потенциал» государств, несущих угрозу национальной безопасности Соединённых Штатов. Такие расширительные формулировки, по сути, предполагали возврат американской экспортной политики к настройкам конца 1940-х годов. Инициатива Дорнана была отвергнута профильным комитетом, однако уже в марте 1979 г. он при поддержке более чем двух десятков коллег внёс новый законопроект H.R. 3216 «О реформе управления экспортом», предусматривавший передачу существенного объёма функций и полномочий в сфере экспортного контроля от министерства торговли министерству обороны, а также запрет экспорта «любой критически важной технологии или критически важного товара в любую контролируемую страну». Конгрессу планировалось дать право отменять решения президента о разрешении экспортных сделок, принятые на основании доступности аналогичных товаров в третьих странах [Technology and East-West trade 1979 : 122]

Тем не менее инициативы Дорнана и его единомышленников не стали основой для законодательных действий Конгресса. В Сенате предметом для редакционной

работы Комитета финансов и дальнейших дебатов стал законопроект S.737, инициированный демократом Эдлаем III Стивенсоном от штата Иллинойс и республиканцем Генри Хайнцем от штата Пенсильвания в марте 1979 года. Предложенный сенаторами документ продолжал обозначившуюся в предыдущие годы линию на поиск оптимального баланса между интересами внешней торговли и приоритетами национальной безопасности Соединённых Штатов и сохранял высокую степень преемственности с текстом 1969 г. на уровне базовых принципов и целей. В качестве ведущих приоритетов законопроектом провозглашались «минимизация неопределённости в политике экспортного контроля и поощрение торговли со всеми странами, с которыми у США есть дипломатические или торговые отношения». Сохранялся ключевой критерий использования экспортных ограничений — «значительный вклад в военный потенциал любого другого государства или государств, способных угрожать национальной безопасности США». Сохранялось дискреционное полномочие президента вводить экспортный контроль в отношении поставок товаров без учёта критерия их доступности в других странах, но теперь *оговаривалось, что президент в таких случаях должен вступать в переговоры с правительствами других государств на предмет устранения такого доступа*⁶³.

Ключевую роль в системе экспортного контроля законопроект закреплял за министерством торговли — за ним оставались составление и редактирование контрольных списков, а также выдача лицензий. Появлялись и новшества: устанавливалась обязательная периодичность пересмотра списков (в рамках КОКОМ — не реже раза в три года, списки одностороннего контроля — ежегодно), вводилась новая разновидность разрешительных документов — квалифицированная генеральная лицензия

⁶³ CR. Vol. 125. P. 19176–19177. В силу этого одним из завершающих пунктов с октября 1979 г. прекращалось действие «Закона Бэттла» 1951 г. (CR. Vol. 125. P. 19182).

(могла выдаваться не только на отдельный вид товаров или технологий, но на целый их класс с указанием грузополучателя и целей использования предмета экспорта), впервые в общем экспортном законодательстве давалась трактовка понятию «технология», определялись консультативные полномочия министерства обороны при редактировании списков и лицензировании⁶⁴. По сравнению со старой версией закона предложенная редакция содержала гораздо более подробную регламентацию всех процедур, сроков, документов и исключений из общих норм.

В ходе однодневных дебатов, развернувшихся 21 июля 1979 года, членами Сената был согласован ряд косметических и процедурных поправок. К примеру, было уточнено понятие «*товары и технологии, критически важные для военных систем*» (их трансферу предполагалось противодействовать в приоритетном порядке), а также конкретизированы требования к оценке доступности товаров и технологий из альтернативных источников. Законопроект был утверждён уверенным большинством голосов (74 — «за», 3 — «против»)⁶⁵.

Обсуждение аналогичного по содержанию законопроекта Н.Р. 4034 в Палате представителей из-за каникул Конгресса растянулось с конца июля до конца сентября 1979 года. В ходе дебатов конгрессменами было предложено несколько десятков поправок самого различного содержания: от уточняющих отдельные процедуры до лоббирующих интересы той или иной отрасли американской экономики. Для характеристики умонастроений американских законодателей осенью 1979 г. весьма показательной следует считать поправку демократа от штата Миссури Ричарда Айкорда, которая вместо обтекаемых формулировок Сената (см. предыдущий абзац) вводила понятие «*критических военных*

технологий» и наделяла министра обороны приоритетными полномочиями по определению их перечня. Инициатива Айкорда, в отличие от множества других поправок, получила поддержку впечатляющего большинства конгрессменов (273 — «за», 145 — «против»)⁶⁶.

Принятый Палатой представителей 25 сентября вариант законопроекта отличался от его сенатского аналога, что требовало формирования согласительной комиссии. Компромиссный вариант документа был сформирован на базе версии, одобренной Сенатом, но поправка Айкорда сохранилась в неизменном виде⁶⁷. Итоговый вариант Палата представителей рассмотрела 28 сентября 1979 г. и уже без продолжительных дебатов приняла подавляющим большинством голосов конгрессменов (321 — «за», 19 — «против»). На следующий день «Закон о регулировании экспорта 1979 года» был подписан президентом Дж. Картером⁶⁸.

Закон 1979 г. в целом сохранял заданный за десять лет до этого тренд на смягчение нормативных ограничений в торговле с социалистическими государствами, оставляя в руках президента существенные полномочия. Именно эти полномочия стали правовой базой для ряда санкций, инициированных администрацией в начале января 1980 г. в ответ на ввод ограниченного контингента советских войск в Афганистан (в частности, эмбарго на продажу кормового зерна и на поставки высоких технологий) [Garthoff 1994: 966–982].

* * *

Преобладающей тенденцией развития внешнеторгового законодательства США в условиях разрядки стала его частичная либерализация: был заметно облегчён порядок осуществления экспортных операций при торговле с государствами социалис-

⁶⁴ CR, Vol. 125. P. 19177–1978, 19182.

⁶⁵ Ibid. P. 20017–20027.

⁶⁶ Ibid. P. 24040–24041, 24046–24047.

⁶⁷ Ibid. P. 26594–26609.

⁶⁸ Ibid. P. 26817, 27267.

тического лагеря, устранён прямой запрет на использование средств Экспортно-импортного банка в торговле с Востоком, предпринята попытка распространить на государства социалистического выбора режим наибольшего благоприятствования, которая уже в 1974 г. практически в отношении СССР была нормативно нейтрализована.

На рубеже 1960-х – 1970-х годов сенаторы и конгрессмены, находясь под лоббистским воздействием бизнес-сообщества, стремившегося к наращиванию экспорта на новые рынки, зачастую занимали более решительную, чем правящая администрация, позицию в вопросе смягчения или отмены существующих ограничений в торговле. Вместе с тем масштаб общего тренда на либерализацию законодательства не следует переоценивать. *Во-первых*, команды Никсона, Форда и Картера, в большей или меньшей степени отталкиваясь от принципа *quid pro quo*, осознанно стремились не делать заранее слишком много уступок в диалоге с Москвой, чтобы не лишать себя инструментов воздействия на поведение Советского Союза. *Во-вторых*, коммерческий импульс в действиях законодателей даже на восходящей стадии разрядки уравнивался с соображениями национальной безопасности. Москва и её политика по-прежнему воспринимались как угроза американским интересам, в силу чего развитие торгово-экономических связей не должно было усиливать военный потенциал главного соперника. *В-третьих*, история поправки Джексона–Вэника убедительно продемонстрировала, что в Конгрессе сохранялось достаточно большое число оппонентов разрядки, способных на фоне временного ослабления президентской власти из-за Уотергейтского скандала и с опорой на привлекательную для американской публики риторику о нарушении прав человека свести на нет либеральные инициативы в области торговли.

Один из активных участников законодательного процесса 1970-х годов, Дж. Бинг-

хэм, отмечал, что, разрабатывая обновлённый вариант регулирования внешней торговли и контроля за экспортом, конгрессмены и сенаторы должны были принимать решения, касавшиеся коммерческих операций и трансфера в высокотехнологичных сферах, не имея для этого достаточного объёма надёжных сведений. При этом они зачастую оперировали эмоциональными аргументами, выдвигавшими в пылу полемики по поводу советских диссидентов, и постоянно ощущали атмосферу постепенного скатывания медийного и официального политического дискурса к риторике «холодной войны» [Bingham 1980: 89, 92]. О другой стороне этого процесса Дж. Бингхэм умалчивает. Дебаты в Конгрессе по внешнеэкономической проблематике в 1970-е годы формировали заметную часть этого дискурса, а поправка Джексона–Вэника создавала действенный механизм избирательного отношения к торговле с СССР, обеспечивая дифференцированное и весьма рациональное использование рестрикционных рычагов для ослабления позиций Советского Союза в рамках социалистической системы.

По мере того как в отношениях Москвы и Вашингтона нарастали противоречия, в Конгрессе усиливалось насторожённое отношение к либеральному порядку торговли с Востоком, в 1978–1979 годах были предприняты попытки ужесточить нормативную базу внешней торговли. Принятый в сентябре 1979 г. Закон об экспортном контроле стал своего рода мостом между эпохой разрядки и новым витком «холодной войны». С одной стороны, он продолжил десятилетний тренд на сравнительно свободный порядок экспорта. С другой – по-прежнему обеспечивал для исполнительной власти свободу манёвра и возможность использования экономической дубинки в случае плохого поведения советской стороны. Такая возможность представилась уже через три неполных месяца после вступления закона в силу.

Список литературы

- Арбатов Г.А. Затянувшееся выздоровление (1953–1985 гг.) Свидетельство современника. М.: Международные отношения, 1991. 400 с.
- Батюк В.И. Холодная война между США и СССР (1945–1991). Очерки истории. М.: Весь Мир, 2018. 336 с.
- Егорова Н.И. Понятие «разрядка» в 1950-е годы: советская и западная интерпретации // Холодная война и политика разрядки: дискуссионные проблемы (сборник статей) / Отв. ред. Н.И. Егорова, А.О. Чубарьян: В 2 т. Т. I. М.: Институт всеобщей истории РАН, 2003. С. 64–90.
- Кременюк В. Уроки холодной войны. М.: Аспект Пресс, 2015. 319 с.
- Липкинд М.А. Советский Союз и интеграционные процессы в Европе: середина 1940-х — конец 1960-х годов. М.: Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. 560 с.
- Печатнов В.О. Как иначе могла закончиться холодная война? // Окончание холодной войны в восприятии современников и историков: 1985 — 1991 / Под ред. О.В. Павленко, В.И. Журавлёвой. М.: РГГУ, 2021. С. 65–77.
- Печатнов В.О. Soviet-American Relations through the Cold War // История и политика / В.О. Печатнов. М.: Аспект Пресс, 2022. С. 361 — 376.
- Черкасов П.П. ИМЭМО. Очерк истории. М.: Весь Мир, 2016 г. 872 с.
- Юнгблюд В.Т., Ильин Д.В. Поправка Джексона—Вэника и развитие советско-американских отношений в 1972–1975 гг. // Вестник МГИМО-Университета. 2020. Т. 13. № 2. С. 7–39.
- Bingham J.B. The Export Administration Act of 1979: A Congressional Perspective // Proceedings of the ASIL Annual Meeting. 1980. Vol. 74. P. 88–94.
- Chapman B. Export Controls: A Contemporary History. Washington, DC: University Press of America, 2013. 430 p.
- Encounters with Kennan. The Great Debate : George Kennan, Leopold Labedz, Melvin J. Lasky, Richard Lowenthal, Richard Pipes, Hugh Seton-Watson, George Urban. London, Frank Cass and Company Ltd., 1979. 218 p.
- Funigiello P. American-Soviet Trade in the Cold War. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988. 357 p.
- Gaddis J.L. The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War. N.Y.: Oxford U. P., 1987. 332 p.
- Garthoff R. Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan. Washington: The Brookings Institution, 1994. 1147 p.
- Hanhimäki J. The rise and fall of détente: American foreign policy and the transformation of the Cold War. Washington, D.C., Potomac Books, 2013. 274 p.
- Jackson I. The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade, 1948–63. London: Palgrave Macmillan, 2001. 239 p.
- Kissinger H. White House Years. Boston: Little Brown & Co., 1979. P. 1521.
- Kieninger S. Dinamic Détente: the United States and Europe, 1964 — 1975. Lanham: Lexington Books, 2016. 356 p.
- Loth W. Overcoming the Cold War: a history of détente, 1950 1991. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2002. 255 p.
- Loth W. Détente and the overcoming of the Cold War // Холодная война и политика разрядки: дискуссионные проблемы (сборник статей) / Отв. ред. Н.И. Егорова, А.О. Чубарьян: В 2 т. Т. II. М.: Институт всеобщей истории РАН, 2003. С. 9–25.
- Mastanduno M. Economic Containment: CoCom and Politics of East-West Trade. Ithaca: Cornell University Press, 1992. 353 p.
- Pipes R. U.S. — Soviet relations in the Era of Détente. Boulder: Westview Press, 1981. 227 p.
- Saull R. Rethinking theory and history in the Cold War: the state, military power and social revolution. London: Frank Cass Publishers, 2001. 238 p.
- Sheh I.N. The Future Almost Arrived: How Jimmy Carter Failed to Change U.S. Foreign Policy. N.Y.: Peter Lang, 2008. 372 p.
- Technology and East-West trade. Washington, D.C.: US GPO, 1979. 303 p.
- The Long Détente: changing concepts of security and cooperation in Europe, 1950s–1980s / Ed. by O. Bange, P. Villaume. Budapest: Central European University Press, 2017. 358 p.

DEBATE AROUND U.S. FOREIGN TRADE LEGISLATION AS AN ELEMENT OF DÉTENTE IN SOVIET-AMERICAN RELATIONS (1969–1979)*

VALERY YUNGBLYUD
DMITRIY ILYIN

Vyatka State University, Kirov, 610000, Russia

Abstract

Détente in Soviet-American relations throughout the 1970s was a complex and multifaceted process. The interaction of the two states as regards foreign trade, technology transfer and scientific exchanges was an important part of it. On the one hand, according to some détente ideologists, a critical mass of commercial ties along with scientific and technological projects established in accordance with the tenets of equality and mutual benefit could have created conditions for overcoming the Cold War and maintaining peaceful coexistence in the foreseeable future. At the same time, it was in the sphere of foreign trade that sharp disagreements first manifested themselves, indicating a clear-cut rift between the external political goals of the superpowers and the ability of their internal legislative systems to address these challenges. This article is devoted to reviewing the processes of transforming US foreign trade legislation during the détente period. It aims to insert this track into the pattern of forming Washington's course towards the Soviet state from the late 1960s to 1979. The research draws on the documents of both chambers of Congress, revealing the content of the debate on the adoption of export regulation laws and reflecting the views on this issue that existed at that time. The digital documents of the US State Department and Presidents R. Nixon and J. Carter are used to reflect their attitude vis-à-vis trade matters. It is shown how the executive and legislative branches interacted when updating the regulatory framework of foreign trade. The conclusion holds that while maintaining the general liberal vector in drafting foreign trade laws, they have always contained control standards for high-tech products export to socialist countries aimed at curbing scientific and technological progress in the USSR. As a result, the economic, scientific and technical foundation of détente in Soviet-American relations remained feeble and proved inadequate for preventing the confrontational recession in the early 1980s.

Key words:

Cold War; détente; export control; most favored nation; Soviet-American relations; US Congress.

References

- Arbatov G.A. (1991) *Zatyanyuvsheesya vyzdorovlenie (1953–1985 gg.). Svidetel'stvo sovremennika* [Prolonged recovery (1953–1985 gg.) The contemporaries' testimony]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya, 1991. 400 c.
- Bange O., Villame P. (eds) (2017). *The Long Détente: changing concepts of security and cooperation in Europe, 1950s – 1980s*. Budapest: Central European University Press. 358 p.
- Batyuk V. I. (2018). *Kholodnaya vojna mezhdu SSHA i SSSR (1945–1991). Ocherki istorii*. [The Cold War Between the USA and the USSR (1945–1991). History Essays]. Moscow: Ves' Mir. 336 p.
- Bingham J. B. (1980). *The Export Administration Act of 1979: A Congressional Perspective*. Proceedings of the ASIL Annual Meeting. Vol. 74. P. 88–94.
- Chapman B. (2013). *Export Controls: A Contemporary History*. Washington, DC: University Press of America. 430 p.

* The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation No. 22-28-01876, <https://rscf.ru/en/project/22-28-01876/>

- Cherkasov P.P. (2016) *IMEMO. Ocherk istorii*. [Essay on IMEMO History]. Izdatel'stvo «VES MIR, Moscow». 872 p.
- Encounters with Kennan (1979). The Great Debate : George Kennan, Leopold Labedz, Melvin J. Lasky, Richard Lowenthal, Richard Pipes, Hugh Seton-Watson, George Urban. London, Frank Cass and Company Ltd. 218 p.
- Funigiello P. (1988). *American-Soviet Trade in the Cold War*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 357 p.
- Gaddis J.L. (1987) *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. N.Y.: Oxford U. P. 332 p.
- Garthoff R. (1994). *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington: The Brookings Institution. 1147 p.
- Hanhimäki J. (2013). *The rise and fall of détente: American foreign policy and the transformation of the Cold War*. Washington, D.C.: Potomac Books. 274 p.
- Jackson I. (2001). *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade, 1948–63*. London: Palgrave Macmillan. 239 p.
- Kissinger H. (1979) *White House Years*. Boston: Little Brown & Co. P. 1521.
- Kieninger S. (2016). *Dinamic Détente: the United States and Europe, 1964–1975*. Lanham: Lexington Books. 356 p.
- Kremenjuk V. (2015) *Uroki kholodnoi voiny* [The lessons of the Cold War]. Moscow: ZAO Izdatel'stvo «Aspect Press», 319 p.
- Lipkin M.A. (2016). *Sovetskij Soyuz i integratsionnye protsessy v Evrope: seredina 1940-h – konets 1960-h godov* [The Soviet Union and Integration Processes in Europe: mid – 1940s – late 1960s.] Moscow.: Russkij fond sodeistvija obrazovaniju i nauke. 560 p.
- Loth W. (2002). *Overcoming the Cold War: a history of détente, 1950–1991*. N.Y.: Palgrave Macmillan. 255 p.
- Loth W. (2003). Détente and the overcoming of the Cold War. In Yegorova N. I., Chubar'ian A.O. (eds) *Kholodnaya vojna i politika razryadki: diskussionnye problemy*. V 2-x tomakh. Vol. II. M.: Institut vseobshchei istorii RAN. P. 9–25.
- Mastanduno M. (1992). *Economic Containment: CoCom and Politics of East-West Trade*. Ithaca: Cornell University Press. 353 p.
- Pechatnov V.O. (2021). Kak inache mogla zakonchit'sya kholodnaya vojna? [How Could the Cold War Have Ended Differently?]. In Pavlenko O.V., Zhuravleva V.I. (eds) *Okonchanie kholodnoi voiny v vospriyatii sovremennikov i istorikov : 1985–1991*. Moscow: RGGU. P. 65–77.
- Pechatnov B.O. (2022). Soviet-American Relations through the Cold War. In Pechatnov B.O. *Istoriya i Politika*. Moscow: Aspect Press. C. 361–376.
- Pipes R. (1981) *U.S. – Soviet relations in the Era of Détente*. Boulder, Westview Press. 227 p.
- Sheh I. N. (2008). *The Future Almost Arrived: How Jimmy Carter Failed to Change U.S. Foreign Policy*. N.Y.: Peter Lang. 372 p.
- Saull R. (2001). *Rethinking theory and history in the Cold War: the state, military power and social revolution*. London: Frank Cass Publishers. 238 p.
- Technology and East-West trade (1979)*. Washington, D.C.: US GPO, 303 p.
- Yegorova N. I. (2003). *Poniatie «razryadka» v 1950-e gody: sovetskaja i zapadnaia interpretatsii* [Détente's Conception in the 1950s: Soviet and Western Interpretations]. In Yegorova N.I., Chubar'ian A.O. (eds) *Kholodnaya vojna i politika razryadki: diskussionnye problemy*. V 2-h tomakh. Vol. I. M.: Institut vseobshej istorii RAN. P. 64–90.
- Yungblyud V.T., Ilyin D.V. (2020). Popravka Dzheksona – Venika i razvitie sovetsko-amerikanskikh otnoshenij v 1972–1975 gg. [Jackson–Vanik Amendment and Development of Soviet-American Relations in 1972–1975]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol.13. No. 2. P. 7–39.