

Документ № 3

Государственный департамент
Соединенных Штатов Америки

Секретно
22 Февраль, 1989

От посольства США в Москве
в Государственный департамент,
Вашингтон, федеральный округ Колумбия

Предмет: Советско-американские отношения: политические возможности

1. Секретность — весь текст.

2. Начало резюме. Мы имеем историческую возможность проверить степень готовности Советского Союза двинуться навстречу новым отношениям с остальным миром и усилить эти тенденции в Советском Союзе, чтобы «цивилизовать» экономику и «плюрализировать» общество. Возможности в этом США, сами по себе не безграничные, никогда не были столь широкими. Их следует использовать не для «помощи» Горбачеву или Советскому Союзу, а для продвижения интересов США. Важнейшим из таких интересов является долгосрочная трансформация Советского Союза в общество с органичными и действенными ограничителями на применение военной силы за пределами его границ.

3. Наша традиционная четырехзвенная повестка дня (в отношениях с СССР.— *Изд.*) сохраняет свою пригодность, но мы должны заново взглянуть на нашу текущую политику, чтобы определить, какие конкретные уточнения вероятно потребуются внести в связи с быстроменяющимися обстоятельствами. Нам следует продолжать переговоры о поддающихся проверке сокращениях вооружений, но не превращать их в центральный пункт отношений. Мы должны усилить политическое давление на Москву, чтобы покончить раз и навсегда с ее военным вмешательством в Центральной Америке и существенно сократить ее военное присутствие на Кубе.

4. Сохраняя по возможности поступательное движение по всем направляющим нашей системы приоритетов, мы должны постепенно наращивать наши усилия в двух дополнительных направлениях, возможно, придав им в конце концов статус пятого и шестого пункта: это многостороннее сотрудничество и экономические связи. Но речь должна идти не о помощи, основой должна быть обязательная взаимная выгода и обоюдность обязательств.

5. По мере того, как изменяется советская политика и активизируется советская дипломатия, наше эффективное руководство нашими отношениями с союзниками столкнется с дополнительными сложностями. Проблемы в этой области могут оказаться по сути дела более значительными, чем в управлении американо-советскими отношениями, но нацеленная в будущее политика по отношению к

ому
рук
рез
ын
ам
ени
зас
ь
с
ивс
ложит общ
увеличить
Более дет
в порядке

НЕВЕРН

7. К с
виде внеза
и казавше
Перестрой
ерго⁵ СШ

8. Пус
перестрой
другие ча
степени с
политики
когда-либ
советских
стимулир
неверно
перестрой
Соединен
параллел
проводят
твердо п

ЦЕНТ

9. У
защита
советско
чениями
эволюц
оборони
Союз за
полного
правы.
совпада
сторонь
10.

пони
вания
Догово
предост

5 С

Советскому Союзу с ясно сформулированными целями может оказаться полезной в деле руководства альянсом.

Конец резюме

6. Нынешний хаос во внутривластической жизни СССР предоставляет Соединенным Штатам беспрецедентную возможность повлиять на советскую внешнюю и внутреннюю политику. Наши возможности отнюдь не безграничны — мы не можем заставить их отдать нам ключи от своей лавки — но достаточны, чтобы изменить в нашу пользу баланс интересов по многим ключевым вопросам, при условии если проявим достаточную мудрость в умелом, последовательном и настойчивом использовании нашего скрытого влияния. Данное донесение предложит общие рамки нашей политики, направленной на то, чтобы максимально увеличить степень нашего воздействия на развитие событий в Советском Союзе. Более детальное описание некоторых политических предложений, упомянутых в порядке иллюстрации, последует в дальнейших донесениях.

НЕВЕРНАЯ ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

7. К сожалению, многие обозреватели, у которых закружилась голова при виде внезапных и быстрых изменений в обществе, столь долго остававшемся закрытым и казавшемся застывшим, исходят из неверного посыла и делают неверные выводы. Перестройка, говорят они, в интересах США; Горбачев неотъемлем от перестройки; ergo⁵ США должны придумать стратегию «помощи» Горбачеву.

8. Пусть даже первая часть этого предположения верна хотя бы потому, что перестройка (покуда она продолжается) ведет к демобилизации Советского Союза, другие части неверны. В самом деле, они содержат в себе несколько в высшей степени спорных допущений: что мы достаточно хорошо знаем всю изнанку советской политики для оказания эффективной помощи конкретным личностям; что нам следует когда-либо отождествлять национальные интересы США с интересами конкретных советских политических руководителей; что политика уступок может на деле помочь стимулировать радикальные реформы. Если копнуть еще глубже, то эти наблюдатели неверно формулируют саму проблему. Она состоит не в том, как нам помочь перестройке или Горбачеву, а в первую очередь в том, как обеспечить интересы Соединенных Штатов. Если преследование наших собственных целей имеет в качестве параллельного эффекта усиление позиций неких политических лидеров, которые проводят политику, согласующуюся с нашей, тем лучше. Но мы должны при этом твердо помнить, что наша задача — служить нашим, а не их интересам.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

9. У нас, конечно, много специфических интересов, которые мы должны защищать, но ни одна из долгосрочных целей не важна так, как трансформация советской политической системы в систему с реальными структурными ограничениями на использование военной силы за пределами СССР с одновременной эволюцией советской военной машины в предназначенную главным образом для оборонительных целей. Длительное время многие сомневались, что Советский Союз захочет или сможет двинуться в этом направлении, кроме как вследствие полного обвала его системы. В конечном счете скептики, возможно, окажутся правы. Тем не менее впервые как минимум за последние 60 лет цели эти совпадают с публичными устремлениями СССР. Было бы оплошностью с нашей стороны не поощрять движение Советского Союза в этом направлении.

10. Поощрение, однако, не подразумевает «помощь» в ее традиционном понимании. Развертывание «Першингов-2» и крылатых ракет морского базирования в Европе, начатое в 1983 г., стало мощным стимулом для заключения Договора об РСД на условиях Запада. Напротив, вся финансовая помощь, предоставленная Польше в 1970-е годы, по сути свела на нет стимулы к после-

⁵ Следовательно (лат.).

довательному проведению реформ, необходимых для формирования жизнеспособной экономики. Эти примеры говорят в пользу политики, которая выдвигает высокие, но честные стандарты к соглашениям и сотрудничеству и требует полной взаимности по части обязательств и выгоды.

НАША СИСТЕМА ПРИОРИТЕТОВ

11. Четырехзвенная система приоритетов, которую мы успешно проводили в жизнь на протяжении последних шести лет, учитывает как внешние проявления советской угрозы (вооруженное вмешательство в региональные конфликты; сокращение вооружений), так и ее внутренние аспекты (права человека; преодоление «железного занавеса»). Она оказалась удачной в смысле стимулирования в конечном счете значительного позитивного продвижения советской стороны во всех этих областях. Она тем не менее не исчерпала полностью своего потенциала, поскольку во всех четырех направлениях еще многое предстоит сделать.

СОКРАЩЕНИЕ ВООРУЖЕНИЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ

12. Хотя СССР ныне официально воспринял нашу четырехчастную формулу в качестве основы для дискуссии и переговорного процесса, очевидно, что он все еще ставит контроль над вооружениями, и в особенности заключение договора по «Старту» в пакете с неким «укреплением» договора о ПРО, во главу угла. Нам в этом отношении ни к чему следовать их примеру, хотя надо и далее честно вести переговорный процесс по более глубокому сокращению стратегических вооружений, когда мы внимательно и всесторонне изучим эти вопросы.

13. Суть не в том, что хорошее соглашение по «Старту» скорее в интересах СССР, нежели наших — если это будет хорошее соглашение, оно будет служить целям США не менее, чем советским. Суть скорее в том, что нам важно избежать непропорционального сосредоточения внимания на вопросах контроля над вооружениями в ущерб тем составляющим нашей формулы, которые оказывают более прямое воздействие на эволюцию советского общества в направлении к плюрализму и на конверсию советской промышленности в сторону увеличения доли гражданской продукции.

14. Далее, хотя на практике может оказаться трудным официально увязать вопросы сокращения вооружений с проблемами в других областях наших отношений, нам не следует упускать возможности корректировки темпов переговоров о контроле над вооружениями с соответствующим прогрессом в других вопросах, важных для нашей национальной безопасности.

15. Один пришедший на ум пример — поставки советской военной техники в Никарагуа. Нам следует твердо добиваться от них немедленного прекращения такого рода практики (включая снабжение тем, что Горбачев называет оружием «полицейского типа»), и не помешало бы произвести впечатление, что выработка нами новых позиций по «Старту» может занять значительно меньше времени в том случае, если будет иметь место решение этой важной проблемы. Наше давление в пользу полного прекращения советских военных поставок на Центрально-американский перешеек может стать особенно мощным, если мы решим не толкать конгресс на краткосрочное возобновление поставок оружия никарагуанской оппозиции. Если это действительно будет наша политика на все случаи, мы тогда смогли бы совершенно определенно предложить СССР использовать ее как «оправдание» для их собственного воздержания.

16. Соответственно нам следовало бы выработать стратегию постепенного сокращения советского военного присутствия на Кубе. Постепенность подхода, дающая советской стороне набор предлогов для такого сокращения, оказалась бы более эффективной в долгосрочном плане, чем публичные угрозы, которые побуждают Москву доказывать, что она не бросает друзей и не склоняется под нажимом США.

17. П
политики
прогресса
в этой об.
стимулы,
которого
необходи
будет за
конферен
на участ
18. М
таций, ч
росов. В
нам в ру
ниже). В
руках ещ
цели улу
из вопрос
19. П
особенно
станций.
совой инф
масштабн
можно бо
Хотя нел
широкий
Союзе не
горстка п
личные в
за плюрал
нашего п
советской
служить
20. Па
программ
правлени
— сист
эгидой те
ленных п
— расп
программу
отношени
— раз
Союз аме
для веща
— быс
в Москве
сторона д
— расп
где насе
Чтобы све
с контра
больших
ческой не

17. Права человека должны, конечно, оставаться красугольным камнем политики США. Хотя еще многое остается сделать, перспективы для дальнейшего прогресса в этом вопросе сейчас лучше, чем когда-либо. Проводя свою политику в этой области, мы можем использовать как положительные, так и отрицательные стимулы, а в дополнение к этому чрезвычайно развернутый механизм консультаций, которого не существовало всего два года назад. Процесс ОБСЕ предоставляет необходимые рычаги и одновременно открывает возможности для СССР; он должен будет защищать свою практику на предстоящих Парижской и Копенгагенской конференциях и сверх того добиваться прогресса у себя дома, если рассчитывает на участие США и Великобритании в Московской конференции 1991 г.

18. Мы должны воспользоваться нашим механизмом двусторонних консультаций, чтобы и далее решительно продвигать вперед решение остающихся вопросов. В том, что касается практики эмиграции, поправка Джэксона-Вэника даст нам в руки инструмент, которым можно пользоваться более активно (о чем ниже). Ведя дела с Советским Союзом, в вопросах прав человека мы имеем на руках еще один новый козырь: публичное провозглашение советской политикой цели улучшения защиты прав своих граждан. Это позволяет нам отнести многие из вопросов прав человека скорее в раздел «сотрудничества», нежели конфронтации.

19. Прогресс в разрушении «железного занавеса» в последнее время был особенно стремительным в связи с прекращением глушения (западных радиостанций. — *Изд.*), всевозрастающим доступом США к советским средствам массовой информации, быстрым ростом числа частных поездок и началом широко-масштабного молодежного обмена. Мы должны быть готовы к тому, чтобы как можно более полно использовать выгоды этих вновь открывшихся возможностей. Хотя нельзя надеяться на то, что более широкие личные контакты и более широкий поток информации немедленно приведут к утверждению в Советском Союзе неагрессивной политики или демократии, нет никакого сомнения, что горстка представителей советской элиты, получившая самые свежие и обширные личные впечатления о Западе, находится в числе движущих сил, выступающих за плюрализм и права личности. Нам не следует недооценивать силу воздействия нашего примера на советские умы, и если мы расширим возможности для советской политической элиты увидеть жизнь в Соединенных Штатах, это будет служить нашим интересам.

20. Памятуя об этом, мы должны не теряя времени выработать новаторские программы, чтобы повлиять на развитие советского мышления в нужном направлении. Они могут включать в себя, в частности:

- системный план приглашений в Соединенные Штаты под той или иной эгидой тех членов политбюро, которые еще не были там, а также — многочисленных партийных и хозяйственных лидеров из основных республик и областей;

- распределение в России печатных материалов, включая обширную книжную программу, по вопросам философии, политологии, экономики и международных отношений;

- развернутые программы, предусматривающие направление в Советский Союз американских дикторов, ведущих телепрограмм и документальных фильмов для вещания в СССР;

- быстрые шаги для учреждения большого американского культурного центра в Москве теперь, когда после десятилетий категорического отказа советская сторона дала свое принципиальное согласие;

- расширение американского присутствия в главных нерусских республиках, где население до сих пор лишь спорадически подвергалось американскому влиянию. Чтобы свести к минимуму бюджетные расходы, технические неувязки и проблемы с контрразведкой в США, следовало бы изучить возможность учреждения небольших нережимных пунктов (шесть — восемь служащих с личной дипломатической неприкосновенностью, но без неприкосновенности помещений).

РАСШИРЕНИЕ СХЕМЫ ПРИОРИТЕТОВ: МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

21. Наиболее очевидный претендент на расширение схемы приоритетов — совместное участие в многостороннем сотрудничестве по разрешению общих проблем. Раньше, когда советское руководство находилось в плену психологии игры с «нулевым итогом»⁶, возможности для американо-советского сотрудничества в большинстве международных мероприятий были жестко ограничены. СССР склонен был политизировать самые невинные гуманитарные проблемы и использовать в корыстных целях созданные для их разрешения международные организации. Он воспринимал это как безусловно допустимую форму политического похода против Запада в целом и Соединенных Штатов в частности. Результат налицо в таких организациях, как МОТ и ЮНЕСКО.

22. Теперь, когда СССР возсю трубит о своем переходе к новой доктрине сотрудничества, мы должны подвергнуть их проверке, предложив играть более конструктивную роль в международных усилиях по сотрудничеству. Нам, однако, не следует спешно менять правила уже функционирующих организаций для того, чтобы принять в них Советский Союз, но следует настаивать, чтобы СССР продемонстрировал все, на что он способен. Кроме того, мы должны со всей отчетливостью донести до советского руководства, что использование международных организаций в качестве прикрытия для разведывательных операций недопустимо и — если такая практика продолжится — будет препятствовать участию Советского Союза как официального партнера в будущих международных соглашениях по сотрудничеству.

23. СССР (с указанными выше оговорками) мог бы попробовать проявить себя в следующих направлениях:

- защита окружающей среды в глобальных масштабах;
- борьба с терроризмом;
- нераспространение — а в конечном счете и запрещение — химического оружия;
- нераспространение баллистических ракет;
- техническая разработка и в конечном счете строительство прототипа реактора термоядерного синтеза;
- помощь голодающим, а также жертвам других стихийных бедствий;
- безопасность ядерных объектов и нераспространение ядерного оружия.

24. Нам, однако, следует очень неторопливо продвигаться в направлении, к которому СССР проявит наибольший интерес: в области международных торговых и финансовых институтов (таких, как ГАТТ, МВФ, Всемирный банк). Наша политика в отношении этих организаций должна в целом определяться нашей общей экономической политикой в отношении СССР. Это экономическое направление обладает достаточным потенциалом, чтобы повлиять на советское поведение и стать твердым кандидатом на шестой пункт в нашей общей системе приоритетов.

РАСШИРЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРИОРИТЕТОВ: ЭКОНОМИКА

26. До сегодняшнего дня экономические отношения с Советским Союзом составляли лишь незначительный подпункт всей нашей системы двусторонних отношений. Использовать этот институт в наших связях было сложно несмотря на его несомненную важность по ряду серьезных причин — за вычетом торговли сельскохозяйственной продукцией, которой мы содействовали самым энергичным образом, включая субсидии, мы питали сомнения относительно экспорта промышленной продукции, в особенности тех машин и оборудования, к которым СССР проявлял особый интерес. Такая позиция сформировалась в силу закономерной озабоченности угрозой утечки новейших технологий в советский во-

⁶ Психология «нулевого итога» — воззрение, согласно которому выигрыш одной стороны обязательно сопровождается проигрышем другой, так что баланс равен нулю. Взаимная выгода согласно такому подходу принципиально невозможна. Термин, укоренившийся в последние годы и в политических науках. — *Прим. ред.*

енно-проми
воспрепятс
американск
затому: по
зволненного
иногда — в

27. Тепе
и дальносо
Востоком
рода переми
Не доводя
соблюдение
стимулы, ч
зованной, п
номики.

28. Клик
доведенные
администра
отрасли, не
поощрени
направлени
американск
ческими пр

а) Совми
к инвестиц
власти созд
ление этих
себя такие
тируемость
ее обменно
кратическог
общепризна
также правс
целей. Кри
мы использ
лизованной

Выработ
СССР в ук
американски
предприятия
неспособнос

б) Попра
существенн
требований,
Однако с уч
следовало б
еще имеющ
процедур в

В силу с
конгрессом
конкретных
основе и тем
вания. Когда
можно буде
случае прин
этой поправ

енно-промышленный комплекс: Нестыковка между стремлением с одной стороны воспрепятствовать опасности утечки технологий, а с другой — защитить интересы американского экспортного рынка на практике нередко вела к бюрократическому затору: помимо запрета экспорта определенных типов товаров и задержки дозволенного экспорта на месяцы, а то и годы, администрация сохраняла пассивность, иногда — вопреки своей собственной риторике.

27. Теперь для нас настало время разрабатывать и проводить более энергичную и дальнорочную политику в области экономических связей между Западом и Востоком и использовать экономические рычаги, чтобы способствовать такого рода переменам в Советском Союзе, которые бы соответствовали нашим интересам. Не доводя дела до помощи или субсидий и обеспечивая строгий контроль за соблюдением запретов КОКОМ, наша политика должна выдвинуть существенные стимулы, чтобы побуждать советское руководство к формированию децентрализованной, плюралистической, ориентированной на гражданское производство экономики.

28. Ключевым элементом нашей экономической политики могли бы стать доведенные до вершителей советской политики условия, которые побудили бы администрацию США облегчить несубсидированную торговлю и инвестиции в отрасли, не подпадающие под запреты КОКОМ. Это могло бы дать эффект в поощрении внутреннего развития советской экономики в благоприятном для нас направлении. Одновременно мы могли бы оказать более действенную поддержку американским фирмам, которые ведут дозволенный бизнес в СССР. Специфическими примерами таких возможностей являются:

а) Совместные предприятия: нам стоило бы поощрять американские фирмы к инвестициям в крупные совместные предприятия, при условии, что советские власти создадут условия, способствующие прибыльности предприятий. Определение этих условий потребует тщательного анализа, но они могут включать в себя такие пункты, как право управления для зарубежных партнеров, конвертируемость валюты или, по крайней мере, гарантии от произвольного изменения ее обменного курса, разумная налоговая и тарифная политика, сведение бюрократического контроля к минимуму, необходимому для соблюдения разумных и общепризнанных стандартов в охране здоровья, технике безопасности и т. п., а также право советских служащих на поездку за рубеж для учебы и иных деловых целей. Критерии такого рода в конечном счете пересекаются с теми, которые мы используем для определения более открытой, децентрализованной и цивилизованной экономики, каковую мы и желали бы видеть в Советском Союзе.

Выработка таких критериев не только обеспечила бы стимулы для движения СССР в указанном направлении, но и оказала бы существенную поддержку американским бизнесменам, изучающим сейчас возможности участия в совместных предприятиях и не имеющих ясных критериев для того, чтобы судить о жизнеспособности сделанных им предложений.

б) Поправка Джексона-Вэника: хотя власти СССР за последний год добились существенных улучшений в практике эмиграции, она все еще недотягивает до требований, необходимых для отмены санкций, предусмотренных этой поправкой. Однако с учетом приближения советской практики к данным требованиям нам следовало бы использовать это обстоятельство для ускорения разрешения все еще имеющих место случаев отказа и институционализации более либеральных процедур в целом.

В силу сказанного мы рекомендуем администрации провести консультации с конгрессом и заинтересованными частными организациями с целью выработки конкретных условий вывода СССР из-под действия этой поправки на временной основе и тем самым для приобретения им статуса наибольшего благоприятствования. Когда мы решим, какие именно условия для этого приемлемы политически, можно будет в частном порядке изложить их советской стороне. Ясно, что в случае принятия ими таких условий можно будет вывести их из-под действия этой поправки и предоставить режим наибольшего благоприятствования с правом

РАСПИРИЕНИЕ СХЕМЫ ПРИОРИТЕТОВ: МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

21. Наиболее очевидный претендент на расширение схемы приоритетов — совместное участие в многостороннем сотрудничестве по разрешению общих проблем. Раньше, когда советское руководство находилось в плену психологии игры с «нулевым итогом»⁶, возможности для американо-советского сотрудничества в большинстве международных мероприятий были жестко ограничены. СССР склонен был политизировать самые невинные гуманитарные проблемы и использовать в корыстных целях созданные для их разрешения международные организации. Он воспринимал это как безусловно допустимую форму политического похода против Запада в целом и Соединенных Штатов в частности. Результат налицо в таких организациях, как МОТ и ЮНЕСКО.

22. Теперь, когда СССР всю трубит о своем переходе к новой доктрине сотрудничества, мы должны подвергнуть их проверке, предложив играть более конструктивную роль в международных усилиях по сотрудничеству. Нам, однако, не следует спешно менять правила уже функционирующих организаций для того, чтобы принять в них Советский Союз, но следует настаивать, чтобы СССР продемонстрировал все, на что он способен. Кроме того, мы должны со всей отчетливостью донести до советского руководства, что использование международных организаций в качестве прикрытия для разведывательных операций недопустимо и — если такая практика продолжится — будет препятствовать участию Советского Союза как официального партнера в будущих международных соглашениях по сотрудничеству.

23. СССР (с указанными выше оговорками) мог бы попробовать проявить себя в следующих направлениях:

- защита окружающей среды в глобальных масштабах;
- борьба с терроризмом;
- нераспространение — а в конечном счете и запрещение — химического оружия;
- нераспространение баллистических ракет;
- техническая разработка и в конечном счете строительство прототипа реактора термоядерного синтеза;
- помощь голодающим, а также жертвам других стихийных бедствий;
- безопасность ядерных объектов и нераспространение ядерного оружия.

24. Нам, однако, следует очень неторопливо продвигаться в направлении, к которому СССР проявит наибольший интерес: в области международных торговых и финансовых институтов (таких, как ГАТТ, МВФ, Всемирный банк). Наша политика в отношении этих организаций должна в целом определяться нашей общей экономической политикой в отношении СССР. Это экономическое направление обладает достаточным потенциалом, чтобы повлиять на советское поведение и стать твердым кандидатом на шестой пункт в нашей общей системе приоритетов.

РАСПИРИЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРИОРИТЕТОВ: ЭКОНОМИКА

26. До сегодняшнего дня экономические отношения с Советским Союзом составляли лишь незначительный подпункт всей нашей системы двусторонних отношений. Использовать этот институт в наших связях было сложно несмотря на его несомненную важность по ряду серьезных причин — за вычетом торговли сельскохозяйственной продукцией, которой мы содействовали самым энергичным образом, включая субсидии, мы питали сомнения относительно экспорта промышленной продукции, в особенности тех машин и оборудования, к которым СССР проявлял особый интерес. Такая позиция сформировалась в силу закономерной озабоченности угрозой утечки новейших технологий в советский во-

⁶ Психология «нулевого итога» — воззрение, согласно которому выигрыш одной стороны обязательно сопровождается проигрышем другой, так что баланс равен нулю. Взаимная выгода согласно такому подходу принципиально невозможна. Термин, укоренившийся в последние годы и в политических науках. — *Прим. ред.*

енно-промыш
воспрепятств
американско
затору: поми
зволненного э
иногда — во

27. Тепер
и дальнзори
Востоком и
рода перемен
Не доводя д
соблюдением
стимулы, чт
зованной, пл
номики.

28. Ключ
доведенные
администрац
отрасли, не
поощрении в
направлении.
американски
ческими при

а) Совмес
к инвестиция
власти созда
ление этих у
себя такие п
тируемость в
ее обменного
кратического
общепризна
также право
целей. Крите
мы использу
лизованной э

Выработка
СССР в ука
американским
предприятия
неспособности

б) Поправ
существенны
требований, и
Однако с уче
следовало бы
еще имеющие
процедур в и

В силу ск
конгрессом и
конкретных у
основе и тем
вания. Когда
можно будет
случае приня
этой поправк

енно-промышленный комплекс: Нестыковка между стремлением с одной стороны воспрепятствовать опасности утечки технологий, а с другой — защитить интересы американского экспортного рынка на практике нередко вела к бюрократическому затору: помимо запрета экспорта определенных типов товаров и задержки дозволенного экспорта на месяцы, а то и годы, администрация сохраняла пассивность, иногда — вопреки своей собственной риторике.

27. Теперь для нас настало время разрабатывать и проводить более энергичную и дальнорочную политику в области экономических связей между Западом и Востоком и использовать экономические рычаги, чтобы способствовать такого рода переменам в Советском Союзе, которые бы соответствовали нашим интересам. Не доводя дела до помощи или субсидий и обеспечивая строгий контроль за соблюдением запретов КОКОМ, наша политика должна выдвинуть существенные стимулы, чтобы побуждать советское руководство к формированию децентрализованной, плюралистической, ориентированной на гражданское производство экономики.

28. Ключевым элементом нашей экономической политики могли бы стать доведенные до вершителей советской политики условия, которые побудили бы администрацию США облегчить несубсидированную торговлю и инвестиции в отрасли, не подпадающие под запреты КОКОМ. Это могло бы дать эффект в поощрении внутреннего развития советской экономики в благоприятном для нас направлении. Одновременно мы могли бы оказать более действенную поддержку американским фирмам, которые ведут дозволенный бизнес в СССР. Специфическими примерами таких возможностей являются:

а) Совместные предприятия: нам стоило бы поощрять американские фирмы к инвестициям в крупные совместные предприятия, при условии, что советские власти создадут условия, способствующие прибыльности предприятий. Определение этих условий потребует тщательного анализа, но они могут включать в себя такие пункты, как право управления для зарубежных партнеров, конвертируемость валюты или, по крайней мере, гарантии от произвольного изменения ее обменного курса, разумная налоговая и тарифная политика, сведение бюрократического контроля к минимуму, необходимому для соблюдения разумных и общепризнанных стандартов в охране здоровья, технике безопасности и т. п., а также право советских служащих на поездку за рубеж для учебы и иных деловых целей. Критерии такого рода в конечном счете пересекаются с теми, которые мы используем для определения более открытой, децентрализованной и цивилизованной экономики, каковую мы и желали бы видеть в Советском Союзе.

Выработка таких критериев не только обеспечила бы стимулы для движения СССР в указанном направлении, но и оказала бы существенную поддержку американским бизнесменам, изучающим сейчас возможности участия в совместных предприятиях и не имеющих ясных критериев для того, чтобы судить о жизнеспособности сделанных им предложений.

б) Поправка Джексона-Вэника: хотя власти СССР за последний год добились существенных улучшений в практике эмиграции, она все еще недотягивает до требований, необходимых для отмены санкций, предусмотренных этой поправкой. Однако с учетом приближения советской практики к данным требованиям нам следовало бы использовать это обстоятельство для ускорения разрешения все еще имеющих место случаев отказа и институционализации более либеральных процедур в целом.

В силу сказанного мы рекомендуем администрации провести консультации с конгрессом и заинтересованными частными организациями с целью выработки конкретных условий вывода СССР из-под действия этой поправки на временной основе и тем самым для приобретения им статуса наибольшего благоприятствования. Когда мы решим, какие именно условия для этого приемлемы политически, можно будет в частном порядке изложить их советской стороне. Ясно, что в случае принятия ими таких условий можно будет вывести их из-под действия этой поправки и предоставить режим наибольшего благоприятствования с правом

последующего пересмотра вопроса? Не следует, однако, возобновлять государственные кредиты и гарантии.

в) Обученные. Нам следует поощрять совместные проекты по обучению советских экономистов, управленцев, предпринимателей (для «кооперативного» сектора) и специалистов в таких малоизвестных здесь, но критически важных для децентрализованной экономики со значительным частным сектором областях, как маркетинг.

г) Международные экономические и финансовые организации: Мы совершенно обоснованно противодействовали связям СССР с такими организациями, как ГАТТ. Советский Союз, однако, наверняка продолжит кампанию за вхождение в международное экономическое и финансовое сообщество. Нам, вероятно, было бы полезно заменить наше нынешнее сухое «нет» на «если»: если СССР готов принять определенные строгие, но справедливые стандарты участия, мы будем согласны выступить за его членство. Критерии для вступления в ГАТТ, к примеру, могли бы подразумевать реальную децентрализацию процесса принятия решений в советской экономике, включая создание значительного частного/кооперативного сектора. Следует также дать ясно понять, что помимо соответствия критериям пригодности Советскому Союзу потребуется принять на себя те же обязательства, что и другим государствам-участникам с развитой экономикой.

Введение таких критериев служило бы двоякой цели: показать Советскому Союзу, что он должен сделать, чтобы претендовать на членство, а также обеспечить убедительное обоснование для противодействия любым будущим попыткам других стран-участниц перелицевать устав для того, чтобы облегчить принятие СССР.

д) Поддержка американского бизнеса: нам следует и впредь заботиться, чтобы наши правила регулирования экспорта и процедуры выдачи лицензий гарантировали эффективное исполнение требований КОКОМ, не превышая в то же время этих ограничений (что лишь способствовало бы переориентации советской торговли на другие страны). Кроме того, нам следует гарантировать, чтобы эти ограничения были ясными, понятными и согласованы с процессом выдачи лицензий. Следует выработать механизм, который обеспечил бы быстрое разрешение межведомственных разногласий и исключал растягивающиеся на месяцы проводочки в принятии решений.

ПРОБЛЕМЫ: ОТНОШЕНИЯ С СОЮЗНИКАМИ

29. По мере внешнеполитического отступления СССР под давлением перестройки — или вследствие ее провала — советско-американские отношения станут более «управляемыми», чем в 70-е или начале 80-х годов. Мы, однако, вполне можем столкнуться с трудностями в руководстве альянсом. В прошлом проблемы отношений с союзниками часто разрешались в результате очередной возмутительной акции СССР, вновь сплывающей наших союзников вокруг американской позиции. В будущем мы более не сможем рассчитывать на такого рода «помощь» со стороны СССР: улыбка на его лице скорее достигнет разделяющего эффекта, чем воинственный рык.

30. Общие рекомендации по части руководства альянсом не могут быть, разумеется, рассмотрены в этой депеше. Однако, учитывая, что американская политика в отношении СССР оказывает большое и нередко решающее воздействие на наши отношения с союзниками, мы полагаем, что разновидность политической установки, изложенной в этом донесении, могла бы помочь сплотить альянс перед лицом советских обхаживаний. Статичная политика, основанная главным образом на периодических предостережениях о потенциальной угрозе, которую все еще представляет Советский Союз, через какое-то время может усилить напряженность в системе союзов независимо от того, насколько обоснованно данное предположение. Мы, вероятно, гораздо успешнее смогли бы удерживать союзников в рамках разумного курса, если возьмем на себя лидерство в опре-

делении будущего своих собственн

От посольства С
в Государственн
Вашингтон, фсде

Предмет: Советс

1. Секретности
2. Начало ре: внешнею полити советского руково первого срока пр перестройка не (г экономике в это программы рефор плыть против ве рядков будет рас хотя, как я пола
3. Михаил Го руководителем е этом я уверен мен преобразованиями званными принуд менных технологи ресурсов, направл
4. Короче гов своей системы, и, XI⁷, обратного хо Конец резюме
5. Магические хочется, а во вре Тем не менее, м сделать ряд предп в следующие чет суждения о наиб будет изложен вз рикано-советских

ЦЕНТР ВНИМАН

6. Полагаю, м что нынешняя по

7 Параграф XI г предприятием предост государства — попыта