

Проблема обоснованности позиций сенаторов США в обсуждении размещения системы ПРО «Сейфгард»

Аннотация. Предметом исследования данной статьи является обоснованность позиций американских законодателей в дискуссии о размещении системы противоракетной обороны "Сейфгард". Объектом исследования являются аргументы сенаторов, высказанные ими после принятия решения по проблеме. Автор дает подробную структуру их доводов и проводит их анализ. Особое внимание уделяется тезисам сенаторов, в которых затрагиваются вопросы национальной безопасности США, а также сфера технических характеристик "Сейфгарда". Автор также определяет влияние доводов законодателей на идейный раскол сената по вопросу ПРО. Основными методами, примененными в данной статье, являются историко-типологический и историко-системный методы. При рассмотрении результатов голосования по поводу ПРО задействован метод исторической периодизации. Новизна исследования заключается в установлении связи между аргументацией законодателей и идейным расколом сената по вопросу противоракетной обороны. Особым вкладом автора в изучение темы является группировка доводов сенаторов по нескольким категориям, что позволяет четко раскрыть их позицию. В статье также рассмотрен партийный раскол по вопросу ПРО.

Ключевые слова: Сенат, Голосование, "Сейфгард", Противоракетная оборона, Решение, Позиция, Холодная война, Раскол, Законодатели, Опрос.

Abstract. This article discusses validity of opinions during the Senate debate on "Safeguard" missile defense system. The object of this research is senators' arguments, presented after the decision-making on the problem. The author gives a detailed structure of their arguments and analyzes them. He pays special attention to senators' statements on the US National Security or "Safeguard" technical characteristics. The author also defines influence of legislators' arguments on the ideological split regarding the missile defense system. The main methods used in the articles are historical-typological and historical-systematic. The method of historical periodisation was used while reviewing the results of vote on missile defense issue. Research novelty lies in tracing connections between legislators' argumentation and the ideological split in regards to the missile defense system. The author's particular contribution to the topic is represented by grouping senators' arguments into several categories, which allows to expose their position. The article also approaches the problem of party split regarding the missile defense system.

Key words: senate, vote, "Safeguard", missile defense, solution, position, Cold War, split, legislature, poll.

Современная практика принятия политических решений предполагает тщательное изучение всех аспектов принятия того или иного законопроекта членами американского сената на основе максимально полной информации, в том числе научно-технического характера. Однако в период "холодной войны" программы по закупкам вооружений зачастую принимались исключительно из-за фактора «советской угрозы», а не на основе тщательного анализа военной и политической ситуации. Так, по словам одного из членов комитета по вооруженным силам палаты представителей: «Наша позиция большей частью сообразуется с тем, что нам рекомендуют военные. Политика оборонной области определяется

только Пентагоном» [1, 376]. Как следствие, выявление аргументированности позиций законодателей остается до сих пор достаточно актуальным. Особенно остро она стоит в современных условиях, когда вооружение становится все более технически сложным, а оценка целесообразности его закупки – все более трудной. Вместе с тем, как в отечественной, так и в зарубежной литературе, аргументированность позиций законодателей практически не анализировалась из-за сложности определения их позиции по различным аспектам оружейных программ.

Резко усложнившиеся на протяжении первой половины XX в. тактико-технические характеристики вооружений вынудили американских законодателей все чаще прибегать к помощи

гуманитарных и технических специалистов при принятии собственных решений, а не просто следовать линии, сформулированной Белым домом или генералитетом.

В частности, анализ голосования сената по оборонным расходам в первые годы «холодной войны» показывает, что в президентский запрос зачастую вносились минимальные изменения, которые были направлены на увеличение финансирования тех или иных проектов. Например, в период с 1960 по 1963 финансовый год конгресс последовательно голосовал за увеличение ассигнований на разработку новых вооружений [2, 132]. Их максимальное сокращение произошло только в 1964 г., когда конгресс уменьшил на 2,9 % затраты на личный состав.

Огромное влияние на позицию американских законодателей оказала вьетнамская война, длившаяся более десятилетия – с 1964 по 1975 гг. По мнению американских историков, именно тогда их отношение к голосованию по оборонным вопросам начало резко меняться. Стремясь подобрать оптимальное решение, они начали полагаться не на мнение экспертов, а на советы научных групп [3, 34]. Примечательно, что в период с 1968 г. по 1970 гг. конгресс ни разу не поддержал президентский запрос в полном объеме и голосовал исключительно за уменьшение оборонных расходов. В частности, при принятии бюджета на 1970 ф.г. были достигнуты наибольшие сокращения – 14,58 % по статье «закупка военной техники» и 10,37 % по статье «расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР)».

Помимо Вьетнамской войны на изменение позиции конгрессменов по оборонным вопросам дискуссия в общественных и академических кругах по вопросу размещения системы противоракетной обороны (ПРО) «Сейфгард» (Safeguard). Его вероятные лучше всего описал влиятельный ученый Т. Холстед, являвшийся противником размещения этого вида вооружения «Дни, когда конгресс только штамповал решения Пентагона, прошли. Комитеты и подкомитеты конгресса меняют свою структуру для того, чтобы более тщательно оценивать предложения военных» [4, 28].

Действительно, обсуждаемые в конгрессе вопросы противоракетной обороны (ПРО) в 1960-х гг. требовали тщательного научно-технического анализа. В частности, требовалось максимально точно определить ее реальные возможности по защите территории США от

ядерного удара вероятного противника. Таким образом, голосование в 1969 г. о целесообразности сооружения «Сейфгарда» стало первым случаем, когда американские сенаторы постарались максимально дистанцироваться от идеологической конъюнктуры. Они считали, что противоракетная оборона могла существенно скорректировать баланс стратегических вооружений сверхдержав и, как следствие, серьезно повлиять на переговоры между США и Советским Союзом по вопросу сокращения стратегических вооружений SALT.

В среде противников «Сейфгарда» преобладали демократы (71 %), в то время как большинство сторонников «Сейфгарда» были республиканцами (59 %) [5, 155].

Идеологический фактор действительно оказывал решающее воздействие на поведение многих сенаторов при принятии внешнеполитических решений, но не на всех. В первую очередь, это касалось демократов, которые поддерживали сооружение ПРО, а в меньшей степени – республиканцев, которые выступили против идеологии своей партии, поддерживавшей «Сейфгарда».

Консенсуса по вопросам противоракетной обороны в 1969-1970 гг. достигнуто не было, даже несмотря на пирровую победу сторонников ПРО. В 1970 г. число законодателей, противившихся решению о размещении системы, снизилось незначительно, а в 1971 г. они одержали вверх надо сторонниками ПРО.

Сложившаяся ситуация в сенате показала, что итоговое решение зависело от политики президентской администрации в сфере противоракетной обороны (и стратегических вооружений в целом). Президент мог легко оказывать влияние на ситуацию. В результате, именно от администрации исходили предложения о дальнейшем сокращении масштабов «Сейфгарда» и, по мере их озвучивания, роль сторонников ПРО неуклонно снижалась.

Ключевым событием в одобрении первой активной модели системы ПРО «Сейфгард» стало голосование в американском сенате 6 августа 1969 г. Именно тогда были предложены три ключевые поправки к закону о создании системы противоракетной обороны.

Первая из них полностью запрещала финансирование «Сейфгарда» и предполагала сворачивание работ по ПРО в полном объеме. Согласно второй поправке, предлагалось продолжать научно-исследовательские и опытно-

конструкторские работы в этом направлении. Однако сам проект «Сейфгард» считался несовершенным, и его планировалось закрыть. Третья поправка признавала целесообразность продолжения разработки этого проекта. Однако внешнеполитическая обстановка была признана неподходящей для начала развертывания в стране ПРО. Иными словами, согласно третьей поправке должны были проводиться только НИОКР именно по этому проекту, но без размещения шахт противоракет.

Содержание поправок отражало наличие в сенате противоборствующих группировок, при этом одни сенаторы активно поддерживали запрет на размещение ПРО, а другие столь же яростно его отстаивали. Третья группа законодателей не имела четко сформированной позиции и присоединялась при голосовании то к первой, то ко второй группе.

В ходе голосования по трем поправкам компромисс по финансированию ПРО был достигнут с большим трудом. В конечном счете все три поправки были отвергнуты.

Правда, полный запрет финансирования «Сейфгарда» поддержали только наиболее последовательные противники идеи противоракетной обороны, находившиеся в явном меньшинстве. В результате эта поправка провалилась, так как в ее поддержку высказалось всего лишь 11 сенаторов, в то время как 89 законодателей ее отвергли.

Идея продолжения НИОКР в области ПРО и сворачивание проекта «Сейфгард» встретила гораздо большую поддержку законодателей. В результате голосования ее сторонники и противники разделились поровну (50:50). Она была отклонена при поддержке вице-президента С. Агню, который по конституции США имел право решающего голоса.

Третья поправка также была отвергнута. По итогам голосования 49 сенаторов высказались в ее поддержку, а 51 – против [6, 65].

В нашем исследовании базовым источником для выяснения позиций сенаторов послужили их ответы на приложенный перечень вопросов о том, почему они в ходе голосования по ПРО приняли то или иное решение.

Заметим, что заполненные анкеты с обоснованием собственной точки зрения направили организаторам опроса 50 сенаторов. Из полученной информации следует, что только 35 законодателей сочли проблему ПРО достаточно важной и смогли четко объяснить свою

позицию, отправив свои ответы в первые две недели. Затем их активность постепенно снижалась, хотя впоследствии было зафиксировано два всплеска. Между тем, из полученных ответов сенаторов оставалась неясной их мотивация в отношении ПРО.

Три из 50 полученных ответов вообще не содержали аргументированной позиции, но при этом 18 человек высказались за размещение «Сейфгарда», а 29 выступили против этой системы. В 47 из 50 случаев позиция сенаторов содержала базировалась на выдержках из прессы, материалах конгресса, письмах, пресс-релизах.

В целом позиции сенаторов, основывались на рациональных доказательствах. Только двое из них объяснили свою позицию «нравственными и философскими причинами», а один упомянул в качестве аргумента знакомство с засекреченной информацией.

Доводы законодателей, содержащиеся в ответах, можно условно разделить на две категории: а) относящиеся к тактико-техническим данным «Сейфгарда» и б) затрагивающие сферу национальной безопасности США.

В рамках первой категории группа сторонников в целом считала проектные ТТХ «Сейфгарда» достаточным основанием для размещения системы, но их доводы, согласно таблице 1, были разными [7, 476].

Из приведенных выше данных следует, что значительная часть законодателей сомневалась в эффективности системы ПРО. Данная таблица показывает, что на момент опроса в среде сторонников «Сейфгарда» большей поддержкой пользовался ограниченный план развертывания системы, который позволил бы прикрыть только места базирования стратегических ядерных сил США, а не территорию страны целиком. За него высказалось практически в два раза больше законодателей (14 и 6 человек, соответственно). Более того, в эффективности «Сейфгарда» в сравнении с аналогичными системами других стран было уверено всего лишь четыре человека. Работоспособность ПРО вызывал большие сомнения. Исходя из этого, допустимо предположение, что в среде сторонников ПРО единодушие не наблюдалось.

Сенаторы-противники ПРО высказывали идеи, которые были зеркально противоположны положениям сторонников системы. Наибольшую их критику вызывала низкая техническая эффективность системы и ее чрезмерная стоимость. Под сомнение ставились возможно-

Таблица 1.

Аргументы сенаторов-сторонников ПРО, относящиеся к ТТХ системы ПРО «Сейфгард»

Аргумент	Частота встречаемости доводов, раз
Аргументы в пользу ПРО	
«Сейфгард» доказал свою работоспособность	7
Стоимость «Сейфгарда» соответствует его параметрам	8
«Сейфгард» позволит защитить американские силы ядерного сдерживания	14
Эффективность «Сейфгарда» превосходит показатели аналогичных систем	4
«Сейфгард» позволит обеспечить защитить территорию США в случае ядерной войны без нанесения ответного удара	6
Аргументы против ПРО	
Эффективность «Сейфгарда» сомнительна	24
Против «Сейфгарда» выступили известные ученые	15
Стоимость «Сейфгарда» не соответствует его параметрам	23
«Сейфгард» не сможет обеспечить безопасность сил ядерного сдерживания США	22
Немедленное размещение «Сейфгарда» нарушит ход его испытаний	3
«Сейфгард» нуждается в более тщательной технической проработке	16

Таблица 2.

Аргументы сенаторов относительно значимости системы ПРО «Сейфгард» для национальной безопасности США

Аргумент	Частота встречаемости, раз
Аргументы в пользу ПРО	
«Сейфгард» получил поддержку президента США	7
Установка и дальнейшая модернизация «Сейфгарда» повысят уровень национальной безопасности	5
«Сейфгард» не окажет негативного воздействия на переговоры по ОСВ и ПРО с СССР	12
Строительство «Сейфгарда» не приведет к развитию гонки вооружений	13
Аргументы против ПРО	
Устаревание «Сейфгарда» и его несвоевременная модернизация понизят уровень национальной безопасности США	4
Внутреннеполитические проблемы США заслуживают большего внимания, чем «Сейфгард»	15
Конгрессу необходимо восстановить объективность в принятии решений по военным вопросам и отказаться от «Сейфгарда»	10
«Сейфгард» окажет негативный эффект на переговоры по ОСВ и ПРО	18
«Сейфгард» спровоцирует новый виток гонки вооружений	20

сти ПРО по защите национальных ядерных сил, при этом защита «Сейфгардом» всей территории страны даже не рассматривалась.

Особое место в аргументации сенаторов занимала проблемы роли «Сейфгарда» в обеспечении национальной безопасности. Как и по предыдущему вопросу, обе группировки законодателей разделились на две группы.

Основным яблоком раздора в сенате, как видно из таблицы 2, стало потенциальное влияние этой системы ПРО на ход советско-американских переговоров по сокращению стратегических вооружений SALT. Значительное количество законодателей (20 человек) выразило опасения о негативном воздействии противоракетной обороны на взаимоотношения с СССР. Ряд сенаторов обратил внимание на значительное количество социальных и экономических проблем во внутренней политике, которые носили приоритетный характер. Наименьшее количество противников системы ПРО озаботилось проблемой технического несоответствия «Сейфгарда» за-

данным параметрам и его возможным устареванием в дальнейшем. Ряд сенаторов отмечал снизившуюся роль конгресса при принятии военных решений и выражал стремление восстановить баланс в отношениях высшего законодательного органа США и Белого дома.

Основные тезисы сторонников «Сейфгарда» были, как и в предыдущем случае, диаметрально противоположны утверждениям их политических противников. Основная масса законодателей, поддерживавшая «Сейфгард», считала, что размещение системы на территории США не спровоцирует новый виток гонки вооружений и не осложнит переговоры с Советским Союзом. Для одних сенаторов значимой являлась позиция верховного главнокомандующего в лице президента Никсона, а для других – аспект постоянной технической модернизации «Сейфгарда» для его соответствия стратегии национальной безопасности.

Некоторые законодатели обосновывали свою позицию другими аргументами. В частно-

сти, трое сторонников ПРО обратили внимание на то, что доводы, выдвинутые против «Сейфгарда», совпадали с сутью критики водородной бомбы. Противники ПРО не раз провели параллели роста ее стоимости с увеличением ассигнований на ведение вьетнамской войны и с ростом расходом на закупки военной техники. В частности, предполагаемая будущая эффективность ПРО была сравнена с печальной судьбой разных радиоэлектронных систем, разработкой которых ранее занимался Пентагон, потратив массу времени, людских и финансовых средств.

Таким образом, анализ аргументации сенаторов по системе ПРО «Сейфгард» свидетельствовал о глубоком идейном расколе высшего американского законодательного органа. В ходе дискуссии возникли две активных группировки, которые агрессивно отстаивали свою позицию. Существовала и третья, самая многочисленная,

группа сенаторов, которая предпочитала занимать центристскую позицию и поддерживать то одну, то другую группировку.

В целом, позицию сенаторов тщательно проработанной назвать нельзя, так как только половина из них (47%) согласилась обнародовать данные свою точку зрения. Наибольшую активность проявили противники ПРО, при этом 29 сенаторов аргументированно изложили свою точку зрения. И хотя они потерпели поражение, их позиция носила обоснованный характер с научно-технической и финансовой точек зрения. В конечном счете правительство США, столкнувшись с запредельной стоимостью «Сейфгарда» и недостаточным уровнем технической надежности системы, рекомендовало конгрессу одобрить максимально урезанный вариант ПРО. Ход событий доказал правоту противников «Сейфгарда».

Библиография:

1. Dexter L. Congressmen and the Making of Military Policy // Readings on Congress. Englewood Cliffs, N.J., 1971. 426 p.
2. Kanter A. Congress and the Defense Budget: 1960-1970 // The American Political Science Review. Vol. 66. No. 1. 1972. PP. 129-143.
3. Pastor R. Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976. L. A.: University of California Press, 1982. 355 p.
4. Halsted T. Lobbying Against ABM, 1967-1970 // Bulletin of Atomic Scientists. Vol. XXVIII. No 4. April 1971. PP> 23-28.
5. Hinkley B. Stability and Change in Congress. N. Y.: Harper & Row, 1972. 323 p.
6. Foreign Relations of the United States, 1969-1976. Vol. XXXII. SALT I, 1969-1972. Washington: United States Government Printing Office, 2010. 1016 p.
7. Rees C. ABM: A Study of Legislative Decision Making // American Bar Association Journal. Vol. 56. No. 5. May 1970. PP. 475-477.

References (transliterated):

1. Dexter L. Congressmen and the Making of Military Policy // Readings on Congress. Englewood Cliffs, N.J., 1971. 426 p.
2. Kanter A. Congress and the Defense Budget: 1960-1970 // The American Political Science Review. Vol. 66. No. 1. 1972. PP. 129-143.
3. Pastor R. Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976. L. A.: University of California Press, 1982. 355 p.
4. Halsted T. Lobbying Against ABM, 1967-1970 // Bulletin of Atomic Scientists. Vol. XXVIII. No 4. April 1971. PP> 23-28.
5. Hinkley B. Stability and Change in Congress. N. Y.: Harper & Row, 1972. 323 p.
6. Foreign Relations of the United States, 1969-1976. Vol. XXXII. SALT I, 1969-1972. Washington: United States Government Printing Office, 2010. 1016 p.
7. Rees C. ABM: A Study of Legislative Decision Making // American Bar Association Journal. Vol. 56. No. 5. May 1970. PP. 475-477.